



저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위 논문

저소득층 자립지원을 위한
국내외 마이크로크레딧 제도 비교연구

2012년 8월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학전공

백 경 순

저소득층 자립지원을 위한 국내외 마이크로크레딧 제도 비교연구

지도교수 금 현 섭

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2012년 6월

서울대학교 행정대학원

행정학과(정책학 전공)

백 경 순

백경순의 석사학위 논문을 인준함

2012년 6월

위 원 장 _____ 김 신 복 (인)

부 위 원 장 _____ 엄 석 진 (인)

위 원 _____ 금 현 섭 (인)



국 문 초 록

본 연구의 목적은 저소득층 창업자금 융자지원을 위한 국내외 주요 마이크로크레딧 제도에 대하여 사회복지정책 분석 틀을 활용하여 비교하고, 국내 마이크로크레딧 제도에 대한 객관적 접근, 비판적 고찰을 통하여 한국형 마이크로크레딧 제도가 나아가야 할 방향을 모색하는 것이다.

국내외 마이크로크레딧 제도를 비교하기에 앞서 마이크로크레딧 제도의 이론·정책적 배경을 크게 ‘일을 통한 복지정책’과 ‘금융소외 해소정책’ 2가지 측면에서 접근하고, 선행연구를 검토하여 마이크로크레딧 제도의 개념을 살펴보았다. 마이크로크레딧 제도는 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 저소득 취약계층의 자립지원을 위하여 소액의 사업자금을 대여해주고, 사후관리 프로그램을 제공하는 것으로 정의할 수 있다. 낮은 이자율, 무담보, 무보증 조건 등은 마이크로크레딧 제도를 구성하는 필수적인 요소라기 보다는 취약계층에 대한 부가적인 배려로 볼 수 있다.

본 연구는 길버트와 테럴이 제시하는 사회복지정책 분석 틀을 활용하여 할당(allocation), 편익(benefits), 전달(delivery), 재정(finance) 4가지 선택의 차원을 국내외 마이크로크레딧 제도에 적용하여 지원대상, 편익내용, 수행기관, 재원 및 지원조건 등을 중심으로 분석, 비교하였으며, 각 제도를 평가하는 기준은 마이크로크레딧 제도의 정의, 취지에 대한 적합수준으로 하였다. 지원대상, 활용범위가 넓고 탄력적일수록, 장기 저리, 무담보에 가까울수록, 민관협력 네트워크가 강할수록, 대출 및 운영재원이 안정적으로 확보될수록 마이크로크레딧 제도의 취지를 잘 살리고 있다고 본 것이다.

국내 마이크로크레딧 제도의 주요 특징을 도출하기 위해 보건복지부 사

업과 금융위원회 소관 휴면예금관리재단의 미소금융 사업을 분석, 비교하였다. 우선, 보건복지부가 추진하고 있는 희망키움뱅크 사업, 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업 등 3가지 유형의 마이크로크레딧 제도를 비교하였다. 동일한 부처에서 수행하는 마이크로크레딧 제도이나, 희망키움뱅크 사업은 제도의 지원대상자를 중심에 두고 있으며, 저소득층 생업자금 융자사업은 제도의 안정성에 초점을 두며, 자활기금 창업자금 융자사업은 제도의 참여자에 주목하고 있는 모형으로 볼 수 있다. 한국형 마이크로크레딧 제도의 대안으로 언급되는 미소금융 사업은 보건복지부의 희망키움뱅크 사업과 마이크로크레딧 제도의 취지에 대한 적합도가 거의 유사한 수준을 보였으나, 재원의 흐름에 있어서는 일반회계를 재원으로 한 희망키움뱅크 사업보다 적합도가 약한 것으로 나타났다.

국내 마이크로크레딧 제도는 ‘대상자’에 중점을 두고 저소득층의 자립지원을 위한 ‘근로연계 복지정책’ 측면에서 접근하는 경향이 짙다. 이에 따라 장기, 저리, 무담보 등을 통한 대상자에 대한 시혜적 배려가 강하며, 지속적이고, 안정적인 사업 추진을 위해 국고 또는 공적자금 등을 주요 재원으로 하는 정부주도 민간협력형 마이크로크레딧 제도로 평가할 수 있다. 국내 마이크로크레딧 제도는 편익내용이 크다고 할 수 있으나, 상환율은 낮고, 연체율은 높은 등 수행기관과 지원대상자의 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높으며, 대출재원, 운영비 재원 등을 위해 정부재원이 안정적으로 지원되지 않는 한 지속가능한 한국형 마이크로크레딧 제도로 발전하는 데 한계가 있는 것으로 보인다.

마이크로크레딧 제도의 효시이자 전형적인 모델인 방글라데시 그라민뱅크, 1990년대 전후 등장한 선진국의 모델인 프랑스 ADEL, 미국 ACCION USA를 국외 주요 마이크로크레딧 제도로 들고, 국내 제도와

비교하였다. 국내 마이크로크레딧 제도는 국외 제도보다 수행기관, 재원 및 지원조건 항목에서 마이크로크레딧 적합도가 낮게 나타났으나, 편익에 있어서는 마이크로크레딧 제도의 취지를 더 잘 살리고 있는 것으로 나타났다. 자체 재원을 확보하여 생산적 활동에 필요한 범위에서 용자를 지원하고, 사람 중심의 밀착형 사후관리를 실시하는 그라민뱅크는 지원대상 세부 항목 중 활용범위와 재원 및 지원조건에서 마이크로크레딧 제도 적합도가 높다고 할 수 있으며, 타겟대상을 지원하고, 민관협력 파트너십 제도를 도입하고 있는 ADEL, ACCION USA는 지원대상 중 지원기준과 수행기관 항목에서 타 제도보다 적합도가 높다고 할 수 있다.

국내 마이크로크레딧 제도를 비판적으로 고찰하고, 국내외 마이크로크레딧 제도 분석, 비교결과 반영 등을 통하여, 본 연구의 분석 틀로 활용한 4가지 선택의 차원에서 한국형 마이크로크레딧 제도가 나아가야 할 방향을 제시하였다. 한국형 마이크로크레딧 제도의 정착과 활성화를 위해서 첫째, 마이크로크레딧 지원대상 확대 및 타겟대상 지원, 둘째, 이자율 현실화 정책과 채권확보 정책 병행, 셋째, 수행기관 컨트롤타워 구축 및 전문성 강화, 넷째, 안정적인 재원확보 및 자원연계 강화가 필요할 것으로 제언하였다.

주요어 : 마이크로크레딧(Microcredit), 저소득층 창업자금, 서민금융,

희망키움뱅크, 미소금융, 그라민뱅크

학번: 2007-22264

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구배경	1
제2절 연구목적 및 의의	3
제3절 연구범위 및 방법	7
제2장 마이크로크레딧 제도 이론적 논의	11
제1절 마이크로크레딧 제도의 이론·정책적 배경	11
1. 일을 통한 복지정책	11
2. 금융 소외 해소정책	13
제2절 마이크로크레딧 제도의 개념 및 절차	15
1. 마이크로크레딧 제도의 개념	15
2. 마이크로크레딧 제도의 절차	20
제3절 마이크로크레딧 제도 선행연구 및 분석 틀	24
1. 마이크로크레딧 제도 선행연구	24
2. 분석방법 및 분석모형	29
제3장 국내 마이크로크레딧 제도의 현황 및 평가	40
제1절 국내 마이크로크레딧 제도 도입경과	40
제2절 국내의 주요 마이크로크레딧 제도 현황	42
1. 보건복지부 마이크로크레딧 사업	42
2. 금융위원회 소관 휴면예금관리재단 미소금융 사업	69
3. 마이크로크레딧 적합도 분석 및 평가	79
제3절 국내의 마이크로크레딧 제도 특징 및 평가	81
1. 국내 마이크로크레딧 제도의 주요 특징	81
2. 국내 마이크로크레딧 제도에 대한 비판적 고찰	84
제4장 국내외 마이크로크레딧 제도 비교	87

제1절 그라민뱅크와 국내 마이크로크레딧 제도 비교	87
1. 방글라데시 그라민뱅크	87
2. 그라민뱅크와 국내 마이크로크레딧 제도 비교	97
제2절 ADEI, ACCION USA와 국내 마이크로크레딧 제도 비교 ·	103
1. 프랑스 ADEI	103
2. 미국 ACCION USA	107
3. ADEI, ACCION USA 모델과 국내 마이크로크레딧 제도 비교 ..	111
 제5장 결론	117
제1절 국내외 마이크로크레딧 제도 분석 및 비교결과	117
1. 국내외 마이크로크레딧 제도 분석 현황	117
2. 국내외 마이크로크레딧 제도 비교 결과	118
제2절 한국형 마이크로크레딧 제도 발전방안	123
1. 지원대상 확대 및 타겟대상 선정	126
2. 이자율 현실화 정책과 채권확보 정책 병행	128
3. 수행기관 컨트롤 타워 구축 및 전문성 강화	131
4. 안정적인 재원확보 및 자원연계 강화	135
제3절 연구의 한계 및 향후연구방향	138
1. 연구의 한계	138
2. 향후연구방향	140
 참고문헌	141
 Abstract	145

표 목 차

[표1] 마이크로크레딧 제도 정의	19
[표2] 4가지 선택의 차원	30
[표3] 마이크로크레딧 제도 비교연구 분석모형	34
[표4] 마이크로크레딧 분석 틀을 적용한 적합도 평가	39
[표5] 희망키움뱅크 사업 예산·수행기관·지원대상 현황	44
[표6] 2009년 희망키움뱅크 사업 수행기관별 대출규모	47
[표7] 희망키움뱅크 사업 분석	50
[표8] 2009~2010년 저소득층 생업자금 융자사업 현황	52
[표9] 저소득층 생업자금 융자조건	53
[표10] 저소득층 생업자금 융자사업 분석	57
[표11] 자활기금 창업자금 융자사업 분석	61
[표12] 보건복지부 마이크로크레딧 제도 현황	63
[표13] 마이크로크레딧 분석 틀에 의한 보건복지부 제도 비교	68
[표14] 미소금융 주요 복지사업자(창업·사회적기업) 지원현황	73
[표15] 미소금융 주요 복지사업자(창업·사회적기업) 편익내용	75
[표16] 미소금융 사업 분석	78
[표17] 국내 마이크로크레딧 제도 비교분석	80
[표18] 그라민뱅크 지원대상 현황	88
[표19] 그라민뱅크 제공편익별 이자율	90
[표20] 그라민뱅크 수행기관 현황	92
[표21] 그라민뱅크 재원 현황	93
[표22] 그라민뱅크 16개의 다짐	94
[표23] 그라민뱅크 10개의 빈곤수준 평가항목	95
[표24] 방글라데시 그라민뱅크 사업 분석	96
[표25] 희망키움뱅크 사업 22개 수행기관 재원별 대출건수·규모현황 ..	101
[표26] 그라민뱅크와 국내 제도의 마이크로크레딧 적합도 비교	101
[표27] 프랑스 ADEI 사업 분석	106

[표28] 미국 ACCION USA 사업 분석	110
[표29] ADEI, ACCION USA와 국내 제도의 마이크로크레딧 적합도 비교	116
[표30] 마이크로크레딧 분석 틀에 의한 국내외 제도 비교	121
[표31] 국내외 마이크로크레딧 제도 적합도 I (강한 제도)	122
[표32] 국내외 마이크로크레딧 제도 적합도 II (약한 제도)	122
[표33] 한국형 마이크로크레딧 제도 발전방안	125

그 립 목 차

[그림1] 연구범위 및 비교순서	10
[그림2] 마이크로크레딧 제도 지원절차	23
[그림3] 국내 주요 마이크로크레딧 제도 도입경과	40
[그림4] 저소득층 생업자금 융자사업 전달체계	54
[그림5] 자활기금 창업자금 융자사업 전달체계	60
[그림6] 미소금융 사업 체계도	70
[그림7] 그라민뱅크 체계도	91
[그림8] 2010년 기준 소득계층별 규모추정	124

제1장 서론

제1절 연구배경

「국민기초생활 보장법」 시행 10여년이 흐른 지금, 우리나라의 저소득 취약계층에 대한 복지정책은 그 동안 많은 발전을 이루어, 현금급여 위주의 단순한 기초생활 보장 지원에서 한 걸음 더 나아가 기초수급자, 특히 일할 능력이 있는 근로빈곤층(working poor)에 대해서는 그 지위에 안주하지 않고, 일을 통해 적극적으로 자립할 수 있도록 지원하는 방향으로 사회적 관심이 높아지고 있는 상황이다.

‘일을 통한 복지가 가장 좋은 복지’라는 사회적 공감대가 점차 확산되면서 소외된 우리 이웃의 자립을 지원하고, 일을 통한 빈곤탈출을 촉진하기 위하여 고용과 연계한 복지(work-fair)의 중요성이 부각되고 있다. 기초수급자가 국가의 지원에서 벗어나 자립의 길로 나가고, 차상위계층이 빈곤층으로 전락하는 것을 방지하기 위한 맞춤형 자립지원 정책의 일환으로 창업을 희망하는 저소득 취약계층에 대하여 자활을 지원하는 소액의 창업자금 융자 지원사업인 마이크로크레딧(Microcredit) 제도에 대한 다양한 욕구가 표출되고 있는 것이다.

2012년 1월 서울시는 복지, 경제, 문화, 도시 지속가능성, 시민주권을 5대 목표로 설정하고 15대 중점과제를 선정하였으며, 중점과제 중 하나로 마이크로크레딧 사업을 포함하였다. 금융소외계층인 저소득 영세 자영업자에 대한 자금지원을 통하여 경제적 자립 및 창업지원으로 사업의욕을

고취하고, 저소득 영세 자영업자에 대한 지원으로 안정적 일자리를 창출하여 사회안전망을 강화하고, 서울 경제 활성화에 기여하기 위하여 서울 희망드림뱅크 사업을 추진하고 있다¹⁾.

이와 비슷한 시기에 안철수 서울대 융합과학기술대학원장은 한국형 키바 모델을 지향하는 기부 재단창립을 발표하였다²⁾. 키바³⁾는 마이크로크레딧 대출기관인 방글라데시 그라민뱅크(Grameen Bank)의 영향을 받아 2005년 미국 샌프란시스코에 설립된 비영리 기관으로 온라인을 통해 전 세계 기부자로부터 1인당 25달러씩 돈을 모아 영세 자영업자 지원을 위한 대출자금으로 운영한다. 기부자는 홈페이지를 통해 대출을 필요로 하는 사람을 선택해 25달러씩을 기부할 수 있으며, 대출금은 회수 전까지 평균 8차례 회전되며, 99% 상환율로 거의 모든 금액이 상환되는 프로그램으로 마이크로크레딧 성격을 띠고 있는 것으로 알려져 있다.

마이크로크레딧 제도는 저소득층이 빈곤에서 벗어날 수 있도록 창업자금을 빌려주고, 경영 컨설팅을 실시하는 등 경제적 지원과 함께 심리·정서적 지지를 도와주는 ‘일을 통한 복지’ 사업이라고 할 수 있다. 마이크로크레딧 제도는 사전 예방적 빈곤정책의 성격이 강하며, ‘창업 중심형 자활 프로그램’으로서 그 의의가 크다고 할 것이다. 2008년 10월 제네바에서 열린 마이크로파이낸스 포럼에서 무하마드 유누스(Muhammad Yunus) 그라민뱅크 전 총재 역시 ‘세계적 금융위기에도 불구하고, 마이크로크레딧은 여전히 취약계층 자립역량 강화에 효과적’이라 한 바 있다.

1) 서울시, ‘사람’ 키워드로 한 시정운영 마스터플랜 발표(서울시 보도자료, 2012.1.9)

2) 최근 복지, 정의, 평화를 주요 키워드로 제시하였다.(SBS 힐링캠프, 2012.7.23)

3) www.kiva.org

제2절 연구목적 및 의의

본 연구의 목적은 저소득층 창업자금 융자지원을 위한 국내외 주요 마이크로크레딧 제도에 대하여 사회복지정책 분석 틀을 활용하여 분석, 비교하고, 국내 마이크로크레딧 제도에 대한 객관적 접근, 비판적 고찰을 통하여 향후 한국형 마이크로크레딧 제도가 나아가야 할 방향을 모색하는 것이다.

국내의 마이크로크레딧 제도에 대하여 투입재원, 수행기관 유형 등을 감안하여 살펴보면, 크게 민간기부, 정부 일반회계 또는 기금 등을 주요 재원으로 하며, 비영리 민간 수행기관 사업, 보건복지부 중심의 중앙 또는 지방 정부사업, 그리고 미소금융 사업⁴⁾ 등으로 나누어 볼 수 있다.

1997년 외환위기를 경험하고, 실업이 사회문제로 대두되면서 신나는 조합, 사회연대은행 등 비영리 민간 수행기관을 중심으로 국내 마이크로크레딧 사업이 시작되었다. 한편, 정부에서 추진한 대표적인 마이크로크레딧 제도는 자활지원사업과 연계한 보건복지부의 희망키움뱅크 사업으로 2005년부터 자활공동체⁵⁾에 대한 창업자금 지원 사업을 시작으로 2009년에는 지원대상을 넓혀 자활공동체뿐만 아니라 저소득 개인에게도 창업자금을 융자하였다.

4) 미소금융 사업은 크게 미소금융 지역지점 방식, 복지사업자 방식 2가지로 나누어지는데, 다른 설명이 없는 한 본 연구에서 미소금융 사업은 복지사업자 방식을 말한다.

5) 2인 이상의 수급자 또는 저소득층이 상호협력하여, 조합 또는 공동사업자의 형태로 탈빈곤을 위한 자활사업을 운영하는 업체이다.(2012년 8월 1일부터 자활공동체를 자활기업으로 명칭이 변경되고, 설립요건은 2인 이상에서 1인 이상의 사업자로 완화되었다.)

이에 앞서, 정부는 영세민 종합대책의 일환으로 1982년부터 기금을 재원으로 금융기관을 통하여 저소득층 생업자금 융자사업을 실시해 오고 있다. 한편, 2000년 「국민기초생활 보장법」을 제정하여 각 지자체 여건에 맞게 탄력적인 자활지원사업 추진을 위하여 자활기금을 설치할 수 있도록 하고, 자활기금의 주된 용도로써 자활공동체 등에 대한 사업자금 대여를 두고 저소득층에 대한 창업자금을 지원하고 있다⁶⁾.

2009년 금융위원회 소관의 휴면예금관리재단이 출범하고, 각 부처의 마이크로크레딧 사업은 휴면예금⁷⁾을 주 재원으로 활용하는 미소금융 사업으로 일원화, 통합되었다. 이에 따라, 마이크로크레딧 제도의 실시시기, 재원규모 등으로 볼 때 정부의 대표적인 마이크로크레딧 사업이라 할 수 있는 보건복지부 희망키움뱅크 사업은 2009년을 끝으로 2010년부터의 신규 대출사업은 종료하였다.

보건복지부의 마이크로크레딧 사업 추진현황을 살펴보면, 우선 희망키움뱅크 사업은 2010년 미소금융 사업으로 통합되었으나, 2005년도부터 2009년까지 5년간 실시한 융자지원사업에 대하여 상환 및 사후관리를 실시하고 있다. 재원의 탄력적인 운영을 위해 중앙 또는 지방의 기금을 재원으로 하는 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업은 희망키움뱅크 사업종료와는 별개로 지속하여 추진하고 있다. 보건복지부에서 추진하였거나 추진하고 있는 희망키움뱅크 사업, 저소득층 생

6) 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업은 국내에 마이크로크레딧 개념이 도입되기 이전부터 행해진 사업이나, 마이크로크레딧 제도의 성격을 지니는 것으로 볼 수 있다.

7) “휴면예금”이란 금융기관의 예금 등 중에서 관련 법률의 규정 또는 당사자의 약정에 따라 채권 또는 청구권의 소멸시효가 완성된 예금 등을 말한다.(휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률 제2조)

업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업 모두가 저소득층에 대한 창업자금 융자지원을 통하여 자립을 강화한다는 동일한 취지를 가지고 있으나, 지원대상과 내용, 투입재원, 수행주체 등에 차이를 지니고 있다.

한편, 저소득층 생업자금 융자사업, 지자체 자활기금 창업자금 융자사업 또한 마이크로크레딧 제도로써 미소금융 사업과의 통합문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 다른 한편으로는 미소금융 사업이 보건복지부에서 추진한 희망키움뱅크 사업과는 달리 지나치게 경제적인 관점에서 운영됨에 따라 복지적 관점을 강조하는 희망키움뱅크 사업을 재개해야 한다는 의견이 맞서고 있는 현실이다.

동시에, 마이크로크레딧 제도에 대한 관심은 증대되고 있으나, 국내외 마이크로크레딧 제도에 대한 1차적인 자료수집에서부터 다차원적인 심층 연구에 이르기까지 마이크로크레딧 제도 전 영역에 걸쳐 선행연구가 절대적으로 부족한 상황이다. 마이크로크레딧 제도가 우리나라에 비영리 민간 수행기관을 중심으로 소개된 지 약 12년 정도에 불과하고, 더욱이 정부주도 민간협력형 사업은 10여년도 채 지나지 않아 제도의 성숙을 위한 물리적 시간이 부족한 편이다.

본 연구에서는 국내외 대표적인 마이크로크레딧 제도에 대한 자료수집⁸⁾, 포커스그룹 인터뷰 등을 통하여 마이크로크레딧 제도 일반 현황을 파악하고 상세분석을 실시하며, 사회복지정책 분석 틀을 활용하여 각 제

8) 국내 마이크로크레딧 제도 자료수집을 위해서 각 부처 보도자료, 감사원 감사결과보고서 등 가급적 정부의 공식적인 자료를 활용하고, 국외 제도의 경우 정부 및 민간기관의 국외출장보고서, 각 기관 홈페이지 등의 자료를 참고하기로 한다.

도를 분석, 비교하고자 한다. 국내 마이크로크레딧 제도를 객관적이고도 비판적으로 고찰하고, 한국형 마이크로크레딧 제도가 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

정부에서 추진한 그간의 마이크로크레딧 제도는 거의 비슷한 취지로 도입되었다고 볼 수 있으나, 동일한 부처 내에서도 다양한 형태로 추진되어 왔음에 따라 전 부처간 통합을 논의하기에 앞서 보건복지부의 마이크로크레딧 제도에 대한 면밀한 분석, 그리고 나아가 보건복지부 사업과 미소금융 사업에 대한 비교와 평가를 중심으로 국내 마이크로크레딧 제도 전반에 걸친 비판적 검증이 요구되며, 한국형 마이크로크레딧 제도의 지향점 제시를 위한 중간점검이 필요한 시기인 것이다.

또한, 마이크로크레딧 제도의 전형이라고 할 수 있는 방글라데시의 그라민뱅크 사례⁹⁾ 분석을 통하여 국내 마이크로크레딧 제도의 특징을 재확인하고, 객관적으로 바라볼 수 있을 것이며, 우리나라와 경제적 여건이 비슷하거나 우위에 있는 선진국의 마이크로크레딧 제도¹⁰⁾에 대한 추가적인 검토를 통하여 국외 마이크로크레딧 제도와 차별화하고, 우리 토양에 맞는 한국형 마이크로크레딧 제도로 나아가야 할 방향을 모색해 보는 데 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

9) 그라민뱅크의 성과에 주목하되, 그 요인을 경제, 금융, 복지 등 환경이 다른 우리나라에 그대로 적용하는 것은 무리가 있다는 것을 감안한다.

10) 선진국의 마이크로크레딧 제도가 국내 제도보다 우수하다고 전제하는 것은 아니며, 국내 마이크로크레딧 제도의 발전방안을 다각적으로 모색하고자 하는 일환으로 선진국의 제도를 살펴보는 것이다.

제3절 연구범위 및 방법

본 연구에서는 일정한 분석 틀을 활용하여 국내외 마이크로크레딧 제도에 대한 비교를 통하여 한국형 마이크로크레딧 제도가 나아가야 할 방향을 모색하고자 한다. 이를 위해 보건복지부에서 추진하고 있는 다양한 유형의 마이크로크레딧 제도와 최근 한국형 마이크로크레딧 제도의 대안으로 제시되고 있는 미소금융 사업, 그리고 국외의 대표적인 마이크로크레딧 제도에 대한 비교연구 및 사례분석 등을 통하여 국내의 마이크로크레딧 제도의 특징과 문제점을 살펴보고, 한국형 마이크로크레딧 제도로 정착할 수 있는 할 방향을 살펴보도록 한다.

우선, 국내외 마이크로크레딧 제도에 대한 비교하기 전에 마이크로크레딧 제도의 이론·정책적 배경¹¹⁾을 살펴보도록 한다. 마이크로크레딧 제도는 ‘저소득층에 대한, 저소득층을 위한 창업자금 융자사업’으로 요약해 볼 수 있는데, ‘저소득층’ 대상에 주목할 경우 복지사업이자 고용창출을 위한 고용사업으로 ‘근로연계 복지’ 관점에 접근할 수 있으며, ‘창업자금 융자사업’에 집중하여 살펴볼 경우 ‘금융사업’ 관점에서 그 이론·정책적 배경을 찾아볼 수 있을 것이다. 마이크로크레딧 제도의 이론·정책적 배경을 복지와 고용, 금융 관점에서 찾아보고, 마이크로크레딧 제도에 대한 개념을 고찰해 본다. 마이크로크레딧 제도의 정의로부터 그 제도가 지향하는 목표를 명확히 파악할 수 있으며, 이에 따라 목표가 이루어질 수 있는 수단을 구체화할 수 있을 것이다. 마이크로크레딧 제도의 개념을 고찰하는 과정에서 동 제도가 이루어지는 절차도 함께 살펴보기로 한다.

11) 주로 복지정책과 금융정책에 대한 논의로 이론적 배경보다는 정책적 배경에 가깝다.

마이크로크레딧 제도가 국내에 소개된 지 10여년 정도에 불과하여 그간 연구내용이 많이 생산·축적되었다고 할 수 없으나, 최근들어 마이크로크레딧 제도에 대한 관심이 높아짐에 따라 이에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있다. 국내외 마이크로크레딧 제도에 대한 주요 선행연구를 확인하고, 분석대상, 분석틀, 분석내용 등 각 선행연구로부터 도출된 시사점을 본 연구에 반영하여 분석하도록 한다.

국내외 마이크로크레딧 제도의 비교연구를 위해서 국내외 대표적인 마이크로크레딧 제도를 선정하는 것이 무엇보다 중요할 수 있다. 본 연구에서는 초창기에 도입되어 의미가 있는 사업, 활성화 단계에서 추진하고 있는 사업 등을 중심으로 살펴보기로 한다. 국내의 대표적인 마이크로크레딧 제도 분석을 통하여 한국 마이크로크레딧 제도의 특성을 찾아볼 수 있고, 국외의 대표적인 제도와 비교분석을 통하여 한국의 마이크로크레딧 제도의 문제점과 한국형 마이크로크레딧 제도가 나아가야 할 방향을 모색해 볼 수 있다.

국내의 마이크로크레딧 제도로는 정부가 처음 추진한 희망키움뱅크 사업과 지자체 보유 재원인 자활기금을 통한 창업자금 융자사업, 기획재정부의 공공자금관리기금을 활용한 창업지원을 위한 저소득층 생업자금 사업, 그리고 최근 마이크로크레딧 사업을 일원화하여 추진하고 있는 미소금융 사업에 대하여 상세히 살펴볼 것이다. 또한, 1970년대부터 추진되어 마이크로크레딧 제도의 시초이자 전형으로 꼽히는 방글라데시의 그라민뱅크와 1990년대 전후에 등장한 선진국 모델인 프랑스의 ADIE, 미국 ACCION USA를 국외의 대표적인 마이크로크레딧 사업으로 국내 제도와 비교분석을 실시한다.

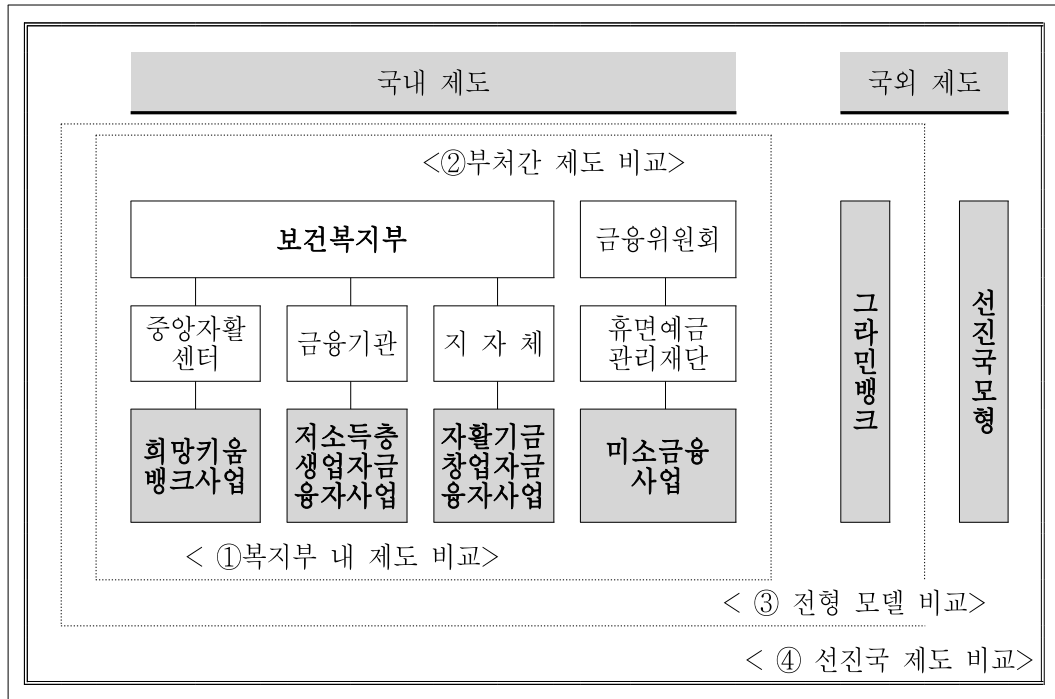
한편, 국내외 대표적인 마이크로크레딧 제도를 비교하기 위해서 제도간 유사하거나 차이가 있다는 점을 판단할 수 있는 기준과 그 기준에 따라 분석 및 비교, 평가를 할 수 있는 분석 틀이 필요하다. 그 동안 마이크로크레딧에 대한 연구는 대상자나 재원에 주목하거나 국내외의 일부 수행기관에 대한 사례연구 등을 중심으로 이루어졌음을 감안할 때 마이크로크레딧 제도 전반을 고찰할 수 있는 분석 틀이 필요할 것으로 보인다. 이에 따라 국내외 대표적인 마이크로크레딧 제도에 대하여 Gilbert, Terrell이 사회복지정책의 분석방법으로 제시하고 있는 할당(allocation), 편익¹²⁾(benefits), 전달(delivery), 재정(finance)의 4가지 항목을 본 연구의 기본적인 분석 틀로 활용하여 마이크로크레딧 제도에 대한 비교분석을 실시하기로 한다¹³⁾.

이 분석 틀을 중심으로 국내외 마이크로크레딧 제도를 수행기관 단계별로 비교하고자 한다. 보건복지부가 추진하고 있는 마이크로크레딧 제도에 대한 비교를 시작으로 보건복지부 사업과 금융위원회 소관 미소금융 사업을 비교하고, 그 다음으로 국내 마이크로크레딧 제도와 방글라데시 그라민뱅크, 선진국 모델을 비교할 것이다. 각 단계별 비교분석을 통하여 국내의 마이크로크레딧 제도의 특성을 비판적으로 고찰하는 한편, 국외 제도와 비교를 통하여 시사점을 도출하고 한국형 마이크로크레딧 제도의 지속가능한 발전 방안을 모색해 보기로 한다.

12) 유무형의 급여를 포함하고 있음에 따라 본 논문에서는 남찬섭 외(2010)에서 번안한 ‘급여’ 보다 광의의 개념으로 해석하여 ‘편익’이란 용어를 사용하기로 한다.

13) 길버트와 테럴의 분석틀로써 그간 단편적으로 논의된 마이크로크레딧 제도에 대하여 전반적으로 고찰할 수 있으며, 각 이해관계자(수요자, 공급자 등) 관점에서 국내외 제도를 객관적으로 비교할 수 있을 것이다. 다만, 마이크로크레딧 제도를 둘러싼 가치나 이념, 행태, 환경 등을 분석틀에 직접 대입하여 분석하는 데 한계가 있을 것이다.

[그림1] 연구범위 및 비교순서



제2장 마이크로크레딧 제도 이론적 논의

제1절 마이크로크레딧 제도의 이론·정책적 배경

연구범위에서 언급한 바와 같이 마이크로크레딧 제도는 대상자에 초점을 둘 경우 복지정책에 가까우며, 지원방식을 강조할 경우 금융정책에 가깝다고 할 수 있다. 즉, 마이크로크레딧 제도는 일과 복지를 연계한 근로연계 복지 프로그램이자 서민의 금융소외를 최소화하기 위한 금융정책으로 그 이론·정책적 배경은 크게 ‘복지’와 ‘금융’ 2가지 관점에서 살펴볼 수 있다.

1990년대 후반 외환위기를 극복하는 과정에서 국내 마이크로크레딧 제도는 본격적으로 추진되었다. 급격한 경제 불황으로 실업자가 대거 양산됨에 따라 이들이 빈곤으로 떨어지지 않고, 다시 자립하여 나갈 수 있도록 단순한 급여지원 복지가 아닌 일을 통한 복지 프로그램으로 생산적 복지, 능동적 복지가 강조되기 시작한 것이다. 또한, 저소득 취약계층이 제도적 금융권을 이용하지 못하여 신용불량자로 전락하지 않도록 서민 금융정책에 대한 관심이 높아진 시기이다.

1. 일을 통한 복지정책

복지정책 관점에서 마이크로크레딧 제도를 살펴보기 위해서는, 대출금을 지원받는 ‘대상자’의 특성에 주목할 필요가 있다. 창업을 희망하는 저소득 취약계층이 마이크로크레딧 제도의 주 대상이다. 일할 능력이 없는

경우 국가가 이들의 최저생활을 충실히 보장해야 할 것이나 일할 능력이 있는 경우에는 본인 스스로가 땀 흘려 소득을 벌고, 납세의 의무를 다할 수 있도록 기회를 제공하며, 일자리를 지원하는 역할이 필요하다.

김영순(2002)은 마이크로크레딧 제도는 일할 능력이 있는 저소득 취약 계층에 대한 지원정책으로 근로연계형 복지정책으로 보고, 근로연계 복지정책은 복지 의존자를 노동시장으로 복귀시켜 스스로의 소득으로 살아가도록 취업이나 취업을 위한 교육, 훈련을 의무화하는 것으로, 만성적 복지 의존자의 증가, 이들에 대한 중산층 납세자들의 반감 증대, 신자유주의 정당들의 복지 의존자에 대한 공격, 그리고 무조건적 권리부여에서 급여 수급에 따른 의무 이행 및 조건부과 쪽으로 이동이 정당한 것이라는 인식의 확산이 근로연계 복지정책의 등장배경으로 보았다.

근로연계 복지정책은 고성장 개발경제체제에서 벗어나 저성장 선진경제체제로 진입하고 있으나, 복지 의존도 또한 심화되고 있는 선진국을 중심으로 추진되고 있다. 과거 경제가 성장할수록 많은 일자리를 창출하여 일자리를 통한 빈곤해소 효과가 크게 작동하였으나, 선진국으로 들어설수록 성장에 따른 일자리 창출이 저조하여 성장을 통한 빈곤해소효과, 즉 낙수효과(trickle-down effect)는 약해지고 있는 현실이다. 한편, 이들 국가는 튼튼한 사회안전망을 구축하기 위해 복지병(welfare disease)이 우려될 수준까지 지나치게 복지정책에 힘써 온 것이 사실이다. 하방경직적 특징을 지니는 복지예산의 경우 한 번 신설되면 축소는 어려운 대신, 오히려 점차 확대되는 경향을 가지고 있다. 반면, 정부재정은 세입과 세출에 따라 적정한 자원배분이 이루어져야 함에 따라 무작정 복지 제도를 늘릴 수만은 없는 현실이다.

이러한 상황에서 건전한 복지재정을 유지하고 지속가능한 경제발전을 위하여 근로연계 복지, 일을 통한 복지 정책이 대두되고 있으며, 마이크로크레딧 제도는 창업자금을 지원하는 근로유인 제도이자 창업에서 성공할 수 있도록 지속적인 사후관리를 도와주는 복지정책인 것이다. 임원희(2006)는 빈곤층, 특히 미취업 빈곤층에 대한 무담보 창업자금의 대출은 단순한 사회보장 이상의 경제적 동기를 부여함에 따라 사회적 고용창출과 건전한 경기활성화를 조장하는 기반이 된다는 점에서 그 의의가 크다고 보았다.

2. 금융소외 해소 정책

마이크로크레딧 제도는 열악한 경제상황에 처한 저소득 취약계층에 대한 ‘창업자금 융자지원’을 통해 일자리를 제공하고, 빈곤탈출을 적극적으로 지원하고자 한다. 저소득 취약계층일수록 낮은 신용등급, 담보능력 부족 등으로 제도권 내의 금융기관을 이용하기가 어렵다. 또한, 저소득 취약계층일수록 학력이 낮고, 기술 훈련이 부족함에 따라 일반 노동시장에서 좋은 일자리를 얻기 어려우며, 창업을 희망할 경우에도 사업초기 자금대출이 불가능하여 자립할 기회에서 원천적으로 배제당할 수 있는 것이다. 영세 자영업자의 경우에는 고리대금을 통한 고금리 사채, 금융 접근성 제약 등으로 더 큰 금융소외를 겪거나 사업실패에 노출될 수 있다.

이건호(2010)는 금융소외 용어의 연원을 금전적 결핍만으로 빈곤을 판정하는 것을 넘어서 주거, 환경, 교육, 문화 등 다양한 영역에서의 결핍 및 이의 동태적 변화를 포착하기 위한 사회적 소외라는 개념의 부각에서 찾고 있으며, 이러한 맥락에서 금융소외를 상업적 원리에 의해 운영되는 제도권 금융기관에서 정상적인 절차에 따른 여신공급을 받지 못하는 상

태로 정의하고 있다. 복지정책 관점에서 주목한 마이크로크레딧 제도의 지원 대상인 저소득 취약계층은 제도권 금융기관에 커다란 수익을 안겨 주지 못함에 따라 비제도권 금융기관을 통한 비정상적 수준의 고금리 사채 등을 이용할 가능성이 높으며, 신용에 따른 여신 공여가 결정될 수 없는 상태가 대부분으로 금융 소외계층에 해당한다고 볼 수 있다.

마이크로크레딧 제도는 창업에 대한 의지와 역량을 가진 경우 담보조건에 관계없이, 그리고 제도권 금융기관을 통하지 않더라도 금융 소외계층이 창업자금을 쉽게 융통할 수 있도록 도와주는 금융정책인 것이다. 다만, 현금성 지원이 아닌 융자지원 방식을 통하여 저소득 취약계층의 도덕적 해이를 방지하고 자립에 대한 책임의식을 부여하며, 한정된 재원을 신용창출을 통하여 보다 많은 대상자에게 자금을 지원할 수 있도록 효율적으로 활용하고자 한다.

국내에서는 1990년대 후반 외환위기를 거치면서, 그리고 다시 2000년대 후반 글로벌 경제위기를 겪으면서 제도권 금융기관에서는 여신 건전성을 강화함에 따라 저소득 취약계층에 대한 금융소외는 오히려 심화되었다.¹⁴⁾ 이러한 금융소외를 해소하기 위하여 정부는 취약계층에 대한 신용회복 지원을 강화하고, 고금리 채무의 부담을 경감할 수 있도록 신용회복기금을 설치하고, 대부업 금리를 인하하는 등 다각적인 금융지원 정책을 마련하여 추진하였다. 2009년 휴면예금관리재단 출범에 따라 전 부처의 마이크로크레딧 제도를 미소금융 사업으로 일원화하고, 통합 추진하고 있는 것도 그 연장선상에서 볼 수 있다.

14) 제도권 금융회사의 신용대출(비주택담보대출) 1~5등급 255.3조원('08) → 273.6조원으로 7% 증가하고, 6~10등급 127.8조원→ 111.1조원으로 17% 감소하였다.(금융위원회, 2011)

제2절 마이크로크레딧 제도의 개념 및 절차

1. 마이크로크레딧 제도의 개념

마이크로크레딧 정상회의에서 마이크로크레딧 제도를 ‘가난한 사람들의 자기자신과 가족들을 돌보도록 수익을 창출하는 자기고용 프로젝트에 소액을 대출하고 지원하는 프로그램’으로 정의하고 있다(Microcredit Summit, 1997)¹⁵⁾. 국제적으로 마이크로크레딧을 주도해온 그라민뱅크 역시 이를 채택하고 있으며, 마이크로크레딧 제도의 주요 기준으로 소규모의 대출금, 저소득층 및 영세사업장 대상, 대출금 용도는 소득 창출과 사업체의 발전뿐만 아니라 건강과 교육증진 등으로 제시하고 있다(이성수, 2011).

이러한 특성을 반영하여 마이크로크레딧 제도를 구체적으로 정의하기도 한다. EC(2007)는 종사자 10인 미만, 연매출 또는 총자산 2백만유로 미만인 영세기업의 기업주, 자영업자 또는 사회적 소외계층 중 제도권 금융기관에 대한 접근이 어려운 사람을 대상으로 영세기업의 창업이나 사업확장을 통한 소득창출과 고용증대에 기여할 수 있는 활동에 사용될 목적으로 2만 5천유로 이하 소규모 자금을 무담보로 대출하는 금융서비스를 마이크로크레딧 제도의 기준으로 활용하고 있다.

한편, 이혜경(2005)에 따르면 마이크로크레딧 제도의 핵심을 ‘빈곤’과 ‘소액대출’이라고 보며, 빈곤층을 대상으로 대출과 부수적인 지원을 제공

15) Microcredit ; programmes extends small loans to very poor people for self-employment project that generate income, allowing them to care for themselves and their families

하며 빈민들이 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원하는 일체의 활동으로 마이크로크레딧을 정의하고 있다. 사회연대은행, 박종현(2010)은 마이크로크레딧 제도는 그 성격과 활동범위가 다양하여 한마디로 정의하기가 곤란하다고 보나, 빈곤층을 대상으로 담보없이 신용만으로 소액의 창업자금을 대출해주고 심리적 지지·경영자문 등도 함께 제공함으로써 회수율을 높이고 이들의 실질적인 경제적 자립을 돕는 데 초점을 맞춘 새로운 금융모델이자 복지모델이라고 요약할 수 있다고 본다.

박창균(2009)은 마이크로크레딧 제도의 핵심 구성요소를 4가지로 나누어 ① 제도권 금융기관에 대한 접근이 어렵거나 불가능한 금융소비자에 대하여 ② 창업이나 기존 사업의 경영개선에 사용할 목적으로 ③ 무담보·소액신용을 대출하되 ④ 대출채권 회수율을 높이기 위하여 경영컨설팅 제공 등 여러 가지 노력을 병행하는 것을 마이크로크레딧 제도로 정의하고 있다.

한편, 생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 하고 있는 「국민기초생활 보장법」시행령¹⁶⁾에서 마이크로크레딧 방식에 대해서 명시적으로 설명하고 있다. 이에 따르면, 마이크로크레딧 방식은 자금을 보증 없이 대여하면서 자활에 필요한 교육·훈련·경영지원 등을 제공하는 것을 말한다.

16) 「국민기초생활보장법」 시행령 제17조 ③항에는 보장기관은 제1항에 따라 자금을 대여받으려는 사람의 자금 대여규모, 사용계획 등이 보건복지부장관이 정하는 기준에 적합한 경우에는 마이크로크레딧 방식(자금을 보증 없이 대여하면서 자활에 필요한 교육·훈련·경영지원 등을 제공하는 방식을 말한다)으로 자금을 대여할 수 있다.

보건복지부는 이를 근거로 하여 마이크로크레딧 제도를 일반 은행에서 대출받기 어려운 저소득계층의 실질적 자활을 지원하기 위해 무담보로 자금 대여 및 컨설팅 등 체계적인 창업서비스를 지원하는 복지-금융연계 정책으로 정의하였다.

좀 더 구체적으로 보면, 마이크로크레딧 제도는 제도권 금융기관에서 소외된 저소득 계층이 자영업 등을 영위하고자 할 때 이를 지원해주는 소액 대출제도로 담보, 보증을 요구하는 대신 개인의 자활의지와 가구여건 등을 창업자금 융자의 주요기준으로 활용하고, 창업성공률 제고를 위해 창업자금 융자와 함께 전문적이고 적극적인 창업지원서비스를 제공하는 제도로 이해하고 있다. 여기에서 창업지원서비스는 사업계획 타당성 검토, 입지선정, 수익모델, 창업교육 등 창업에 필요한 사전 지원과 함께 경영지도, 기술지도 및 민간자원 연결 등 사후관리를 실시하는 것으로 필요한 재원은 주로 기업의 출연, 기부금 등으로 마련한다고 보았다.

최근 국내 마이크로크레딧 제도 중 가장 부각되고 있는 미소금융 사업¹⁷⁾은 제도권 금융회사 이용이 곤란한 금융소외계층을 대상으로 창업·운영자금 등 자활자금을 무담보, 무보증으로 지원하는 소액대출사업으로 창업 시 타당성 분석 및 경영컨설팅 지원, 채무불이행자에 대한 부채상담 및 채무조정 연계 지원, 취업정보 연계 제공 등을 통해 금융 사각지대를 해소하고 금융 소외계층이 사회·경제적으로 자립할 수 있는 기반을 마련해 주기 위한 자활지원사업으로 이해할 수 있다.

17) 미소금융 복지사업자는 휴면예금관리재단의 설립 등에 관한 법률 제2조 5호에서 저소득층 복지사업에서 열거하고 있는 ‘저소득층의 창업 또는 취업을 지원하기 위한 신용대출사업’을 근거로 마이크로크레딧 사업을 수행하고 있다.

그라민뱅크가 제시하는 3가지 기준을 중심으로 마이크로크레딧 제도의 개념을 살펴보면, 첫째, 지원대상에 있어서는 저소득층, 영세 사업자, 제도권 금융기관 이용이 곤란한 취약계층 등으로 저소득 빈곤층에 대한 범위의 차이가 있을 수 있다. 둘째, 지원금의 활용용도에 있어서는 사업의 창업자금 또는 운영자금으로 한정하는 경우도 있으나, 이보다 더 넓은 범위에서 대상자의 자립을 돕는 생산적인 목적으로까지 확대할 수 있다. 다만, 무하마드 유누스는 마이크로크레딧 제도는 생산적 활동에 대한 대출이므로 생계자금 대출 등 단순한 소액금융지원과 구분하여 운영하는 것이 필요하다고 한 바 있다. 셋째, 지원규모에 있어서는 소액을 기본으로 한다는 공감대가 있으나, 국가별 경제수준의 차이를 감안한 경우 소액이 어느 정도 수준인지에 대한 사회적 합의에 있어서는 다소 차이가 있을 수 있다¹⁸⁾.

그리고 단순히 자금지원에 그치지 않고, 자금을 지원받는 대상이 자립에 성공할 수 있도록 교육, 훈련, 경영컨설팅 등의 사후관리 프로그램을 제공한다. 마이크로크레딧 제도의 취지를 감안할 경우 사후관리 프로그램을 제공하는 것은 상환율을 높이기 위한 목적도 있겠지만, 자립에 성공할 수 있도록 지원하기 위한 측면이 더 강하다고 볼 수 있을 것이다. 한편, 지원자에 대한 낮은 이자율과 무담보, 무보증 조건 등은 마이크로크레딧 제도의 필수적인 요소라기보다는 경제적 여건이 어려운 상황에 놓인 저소득 취약계층을 위한 부가적인 배려로 볼 수 있을 것이다.

18) 사회연대은행, 박종현(2010)에서는 ‘소액’의 정도는 대상자의 상환가능한 범위와 자립가능한 범위 사이에서 정해지는데 일반적으로 각 국가의 1인당 GNI 대비 2.5배 이하의 금액을 소액으로 간주하며, 우리나라는 대체적으로 2천만원 이내가 된다고 보고 있다.

이상의 내용을 종합하여 마이크로크레딧 제도를 정의한다면, ‘제도권 금융기관 이용이 곤란한 저소득 취약계층의 자립지원을 위하여 소액의 사업자금을 대여하고, 사후관리 프로그램을 제공’하는 것이라 할 수 있다.

[표1] 마이크로크레딧 제도 정의¹⁹⁾

구 분	마이크로크레딧 정의
마이크로크레딧 정상회의(1997)	가난한 사람들의 자기자신과 가족들을 돌보도록 수익을 창출하는 자기고용 프로젝트에 소액을 대출하고 지원하는 프로그램
EC(2007)	종사자 10인 미만, 연매출(또는 총자산) 2백만유로 미만인 영세기업의 기업주, 자영업자, 사회적 소외계층 중 제도권 금융기관에 대한 접근이 어려운 사람을 대상으로 영세기업의 창업이나 사업확장을 통한 소득창출과 고용증대에 기여할 수 있는 활동에 사용될 목적으로 25,000유로 이하 소규모 자금을 무담보로 대출하는 금융서비스
이혜경(2005)	빈곤층을 대상으로 대출과 부수적인 지원을 제공하며 빈민들이 빈곤에서 벗어날 수 있도록 지원하는 일체의 활동
박창균(2009)	제도권 금융기관 접근이 어렵거나 불가능한 금융 소비자에 대하여 창업이나 기존 사업의 경영개선에 사용할 목적으로 무담보·소액신용을 대출하되 대출채권 회수율을 높이기 위하여 경영컨설팅 제공 등 여러 가지 노력을 병행하는 것
사회연대은행, 박종현(2010)	빈곤층을 대상으로 담보없이 신용만으로 소액의 창업자금을 대출해주고, 심리적 지지·경영자문 등도 함께 제공함으로써 회수율을 높이고, 이들의 실질적인 경제적 자립을 돕는 데 초점을 맞춘 새로운 금융모델이자 복지모델
「국민기초생활 보장법」 시행령(2007)	자금을 보증 없이 대여하면서 자활에 필요한 교육·훈련·경영 지원 등을 제공하는 것

19) 선행연구를 검토한 결과 ‘무담보 소액 신용대출’이 마이크로크레딧 제도의 특징이 될 수 있으나, 일반화하여 정의하기에는 한계가 있는 것으로 보인다.

한편, 정찬우(2006)는 가난한 사람에게 종합적인 금융서비스를 제공하는 금융산업의 하나의 형태로 마이크로파이낸스(Microfinance)를 정의하고, 대출 외에도 저축, 보험, 연금, 해외송금 서비스 등 다양한 금융서비스를 포함하며, 최근에는 금융서비스뿐만 아니라 교육훈련을 통한 기술지원 및 컨설팅서비스 제공에 이르는 확대된 개념으로 설명하였다. 이에 따라, 마이크로파이낸스 기관은 마이크로크레딧을 제공하는 모든 기관 및 단체로 상업은행, 개발은행, 우체국, 그리고 저축은행, 신협 등 비은행 금융기관, 민간단체 등을 포함한다²⁰⁾.

2. 마이크로크레딧 제도의 절차

앞선 논의에서 마이크로크레딧 제도를 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 저소득층 취약계층의 자립을 지원할 목적으로 소액의 사업자금을 대여해 주고, 상환·사후관리 프로그램을 제공하는 것이라 정의한 바 있다. 마이크로크레딧 제도의 개념에 대한 이해를 좀 더 높이기 위하여 마이크로크레딧 제도가 추진되는 절차를 살펴보고자 한다. 마이크로크레딧 제도의 절차는 자활의지 및 사업성 평가 단계, 대출 단계, 사후관리 및 상환관리 단계로 크게 3단계로 나누어 볼 수 있다.

자활의지 및 사업성 평가 단계에서는 정책대상으로 삼고 있는 저소득 취약계층인지 확인하고, 이에 해당하는 경우 근로능력이 있으며, 자립의지가 있는지가 주요한 판단요소가 된다. 한편, 창업은 대상자의 동기부여

20) 사회연대은행, 박종현(2010)에 따르면 일부에서는 명칭의 차이에 더 큰 의미를 부여하여 빈곤문제 해결이라는 측면에서 창업 용도의 종자돈 제공, 곧 대출의 역할이 크다고 믿는 사람들은 마이크로크레딧 용어를, 빈곤층의 예금계좌 및 저축습관이 중요하다고 믿는 사람들은 마이크로파이낸스 용어를 선호하는 경향이 있다고 한다.

만으로는 성공하는 데 한계가 있으며, 어떤 사업을, 누구와 어떻게 할 것인지, 즉 그 사업에 대한 콘텐츠가 중요함에 따라 사업계획 및 사업타당성에 대한 검증이 필요하다. 자활의지 및 사업성 평가를 위해서 적정 대상자 여부, 사업경험 유무, 심신미약상태 등 객관적 항목에 대하여 서류 심사를 실시하고, 사업계획 및 사업타당성을 면밀히 검증하기 위하여 인터뷰, 현장실사, 전문가 심사 등을 통하여 사업 성공가능성을 판단한다.

대출 단계에서는 자활의지와 사업타당성을 인정, 검증받은 대상자에게 대출자격을 부여하고, 약정방식 등을 통해 창업자금을 지원한다. 지원대상자는 상환책임을 안고 사업성공을 위해 첫 발을 내딛는 지점임과 동시에 자금을 지원하는 수행기관은 대상자가 자립할 수 있도록 사후관리를 시작하는 지점이라고 볼 수 있다.

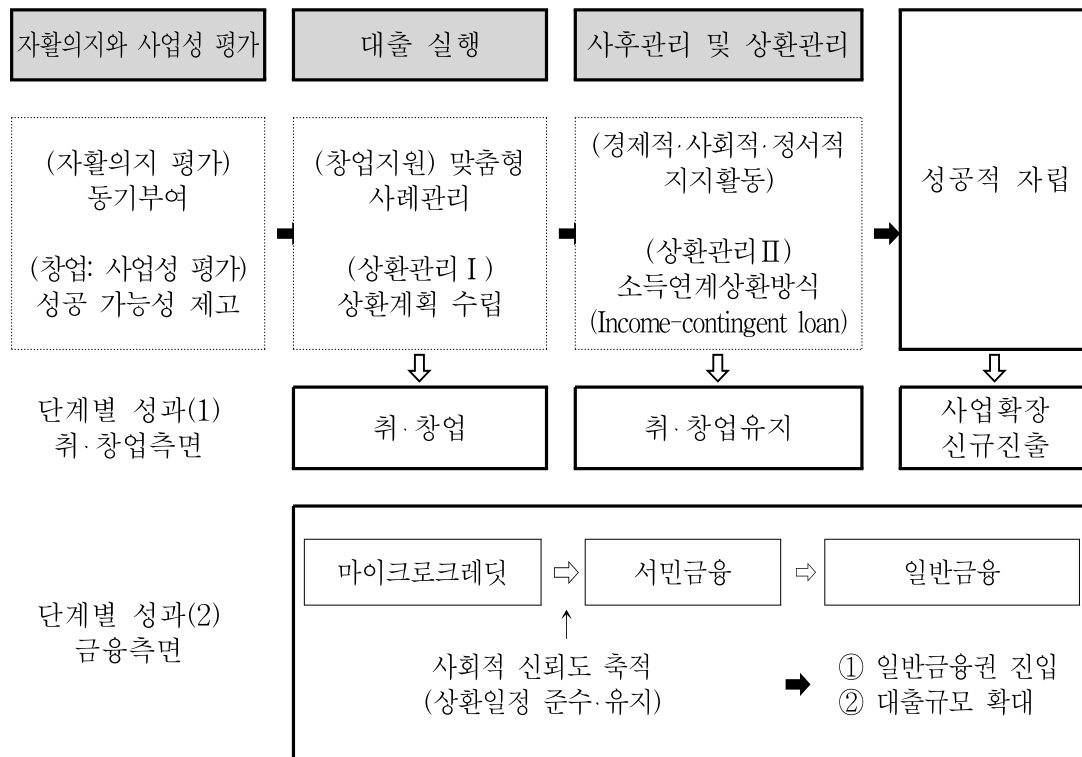
사후관리 및 상환관리 단계에서는 대상자가 경제적으로 자립할 수 있도록 지원한다. 자활의지 및 사업성 평가 단계에서 적정한 지원대상자를 찾고, 대출 단계에서는 적정 지원대상자에게 적정한 이자율, 상환기간, 금액을 대여하는 것이라 한다면, 사후·상환관리 단계에서는 마이크로크레딧 제도의 취지를 적극적으로 살릴 수 있도록 대상자를 지원한다. 사후관리 업무는 경제적·사회적·정서적 지지활동으로 구분할 수 있으며, 경제적 지지활동은 시간의 흐름과 창업의 성숙도에 따라 다시 창업준비기, 창업실행기, 경영기로 나뉠 수 있다.

창업준비기는 창업 아이템 개발·선정, 입지선정, 상권분석, 점포계약 등 창업 자문 및 교육 등에 집중하는 시기이며, 창업실행기는 사업자등록, 사업계획 수립, 상품 구성, 점포 개업, 개업 마케팅 등 창업을 본격적으

로 추진하기 위하여 필요한 자문 및 지도 등이 이루어지는 시기로 볼 수 있다. 경영기에는 매출, 판촉, 고객관리, 경영전략 등 홍보·마케팅 지원, 경영능력 향상, 영업부진 활성화 자문 및 교육 등을 통하여 성공적인 창업이 되도록 경영진단을 실시한다. 다만, 마이크로크레딧은 창업 준비가 된 대상자에 대한 자금지원이 대부분으로 사업타당성을 재검증할 필요가 있는 일부 대상자를 제외하고, 경제적 지지활동은 창업실행기 또는 경영기부터 이루어진다고 볼 수 있다. 사회적 지지 활동은 대상자의 사회성을 강화하고, 자존감을 높이기 위해 지역 내 소모임 참여, 네트워크 연계를 실시하며, 각종 교육 및 정보제공 등을 지원하는 활동이며, 정서적 지지 활동은 교육, 주거, 건강, 경제, 심리적·정서적 문제를 파악하고, 자원 연계 등을 통해 자활의지를 높여 주는 격려·지지 활동이다.

사후관리는 대상자에 대한 지원적인 측면에서 운영된다면, 상환관리는 지원자의 원금 및 이자에 대한 주기적 상환현황 파악을 통하여 연체금 발생을 사전에 예방하고, 상환율을 높이는 데 주 목적이 있다. 즉, 사후 관리가 창업 안정화를 위한 경영지원에 주안점을 둔다면, 상환관리는 원금 회수를 위한 채권관리에 주된 관심을 두고 있다고 볼 수 있다. 그러나, 상환관리는 사후관리와 밀접하게 연계되어 있다. 촘촘한 사후관리를 통하여 자금을 지원받은 자가 많은 수익을 창출하는 경우 대여자금에 대한 회수도 쉬울 것이며, 상환율 또한 높아질 것이다. 반면, 폐업, 영업부진 등은 사후관리가 소홀한 경우에 발생할 가능성이 크며, 이 경우 대출금 회수는 곤란할 수 밖에 없으며, 상환관리 또한 부실하게 이루어질 것이다. 이에 따라, 상환관리를 최소한의 사후관리로 보기도 한다.

[그림2] 마이크로크레딧 제도 지원절차



* 보건복지부 보도자료

마이크로크레딧 제도의 개념과 절차에서 살펴본 바와 같이, 기존의 복지프로그램이 대상자에 대한 일방적·한시적 지원의 성격을 가지고 있다면, 마이크로크레딧은 대출금의 상환을 전제로 하는 엄격한 대출심사와 대상자가 일하여 소득을 창출하는 주인의식이 만들어내는 능동적·지속적인 지원으로 볼 수 있다. 대출자는 대출상환에 대한 책임으로 소극적 수혜자에서 벗어나 적극적 주체로 거듭나고, 수행기관은 종합적 지역 밀착 지원과 상환금에 대한 대출 프로그램을 통해 효율적인 복지서비스를 제공할 수 있다²¹⁾.

21) 보건복지부 희망키움뱅크 사업 업무매뉴얼(2009)을 참고하였다.

제3절 마이크로크레딧 제도 선행연구 및 분석 틀

1. 마이크로크레딧 제도 선행연구

국내외 마이크로크레딧 제도에 대한 비교연구를 시작하기 전에 그간 논의된 마이크로크레딧 제도 선행연구를 분석해 보고자 한다. 마이크로크레딧 제도는 1976년 방글라데시 그라민뱅크로부터 시작되었다고 보며, 국내에서는 1997년 외환위기를 겪은 후 신나는 조합이 출범하면서 마이크로크레딧 제도가 본격적으로 도입되었다고 본다. 마이크로크레딧 제도의 역사가 짧은 편이라 그간 많은 연구자료가 축적될 수 있는 절대적 시간이 부족했다고 볼 수 있으나, 최근 들어 마이크로크레딧 제도가 체계화되고, 저소득 빈곤층의 자립을 위한 하나의 해법으로 부각됨에 따라 국내외 마이크로크레딧 제도에 대한 다양한 연구가 이루어지고 있다.

본 연구의 이론·정책적 배경에서 살펴본 바와 같이, 마이크로크레딧 제도에 대한 선행연구를 ‘근로연계 복지’ 관점과 ‘금융소외 해소’ 관점으로 나누어 볼 수 있다. 근로연계 복지 관점에서의 연구는 근로능력 있는 저소득 취약계층이 스스로 자립할 수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회 제공을 통한 탈수급·탈빈곤을 지원하는 자활사업 측면에 초점을 두고 마이크로크레딧 제도를 분석하고 있다. ‘마이크로크레딧’을 주요 용어로 삼고 있는 대부분의 연구물이 이에 해당한다고 볼 수 있다²²⁾.

22) 금융소외 해소 관점에서의 논문은 ‘서민금융’을 주요 키워드로 활용하고 있는 것으로 보인다.

정부에서는 처음으로 2005년 보건복지부가 자활공동체에 대한 창업자금 융자사업을 마이크로크레딧 방식으로 시도하였으며, 이와 비슷한 시기에 나온 저소득층의 창업활성화를 위한 연구(이혜경 외, 2005)에서는 기존의 공공영역에서 추진한 저소득층 창업지원 사업 방식에서 탈피한 마이크로크레딧 제도를 통해 민·관협력형 새로운 창업지원 실험에 주목하고, 이 실험의 제도화를 위하여 사전관리 역할 강화, 자활공동체와 개인 창업 지원 분리, 지원자 - 전문관리자 - 현장관리자 역할 부여, 기획 창업과 지원업체간 네트워크를 통한 사업의 규모화, 사회적기업에 대한 정체성 확립 등이 필요하다고 보았다.

한편, 신명호(2008)는 소액자금은 수요자를 발굴하고 찾아가는 접근성의 문제가 관건으로 지역자활센터가 전달체계의 역할을 할 수 있을 것이라고 보았으며, 자활공동체가 한 명의 개인과 같은 결속력과 투철한 의지를 갖추지 못한 경우가 많음에 따라 준비정도가 높은 개인의 창업을 지원하는 것과 공동체의 단점을 어느 정도 극복하고 높은 결속력을 갖춘 공동체를 선별해서 지원하는 방법을 제안하였다. 실제로 보건복지부는 2009년도에 자활공동체뿐만 아니라 저소득 개인의 창업을 지원하였으며, 지역자활센터협회의 지역지부를 마이크로크레딧 수행기관으로 활용한 바 있다.

금융소외 해소 관점에서 마이크로크레딧 제도를 보자면, 서민금융 소외의 원인, 정책적 시사점 등에 대한 선행연구를 발견할 수 있다. 정찬우(2008)는 서민기관의 기능 위축, 담보 위주의 여신관행, 평판위험 등으로 서민금융시장에서 초과수요가 지속되고 있으며, 이로 인해 금융소외계층 및 대부시장의 확대, 거시경제의 안정성 훼손과 같은 부작용이 발생하고

있다고 보며, 이의 해소를 위하여 제도권 금융기관들이 서민대상의 소액 신용대출을 늘리도록 제도적 기반을 마련하고, 이 대상에서도 제외될 수 밖에 없는 저신용층도 금융서비스를 제공받을 수 있도록 휴면예금관리재단 등을 운영할 필요가 있다고 본다. 심지홍(2009)은 서민금융의 암시장 근절을 위한 최선의 방안은 마이크로크레딧과 같은 대안금융제도로 보며, 대안금융 지원자의 급증에 따른 도덕적 해이를 막을 수 있는 대안금융 제도가 필요하다고 언급하였다.

근로연계복지, 금융소외해소라는 관점의 차이에서 마이크로크레딧 제도에 대한 선행연구를 살펴본 것이나, 두 관점에 있어서도 공통 영역이 존재함에 따라 이를 분리하여 볼 필요는 없을 것이다. 그간 마이크로크레딧 제도 사례연구에 있어서, 이성수(2006), 이종수(2006)는 각각 신나는 조합, 사회연대은행 사례를 중심으로 기관의 역할, 사업방식, 발전방안 등에 대하여 논의한 바 있으며, 정영순 외(2010)는 사회연대은행으로부터 창업자금을 지원받은 대상자에 대한 설문을 중심으로 창업업체의 경제적 성과에 대한 영향, 생존에 관한 탐색적 연구 및 소액창업지원 매니저 역할 수행에 관한 탐색적 연구, 서비스 이용에 영향을 미치는 요인 분석 등을 실시한 바 있다.

한편, 수행주체, 운영방식, 재원 등 마이크로크레딧 제도의 핵심적인 요소를 중심으로 연구가 진행되고 있다. 손승우(2010)는 사업주체에 따라 발생하는 사업목표와 금융지원과정 차이에 대하여 분석하였으며, 탈빈곤 및 사회적 배제완화를 목표로 중점적으로 추진하면서 사후적 관리를 중심으로 민간 주도의 마이크로크레딧 모형을 바람직한 발전모형으로 제시하였다. 자활기금 사용실태 조사 및 활성화 방안(2011)에서는 마이크로

크레딧 재원을 위해 자활기금을 활용하는 방안을 제시한다. 성공가능성이 높은 개인, 자활공동체 등에게 마이크로크레딧 방식의 창업자금 지원, 마이크로크레딧 용자를 받은 자에 대한 전세점포 임대지원 등 세부적인 방안을 언급하고 있다.

또한, 국내외 마이크로크레딧 제도비교에 있어서 백주왕(2008), 박동규 외(2009)는 각각 방글라데시 그라민뱅크, 유럽연합 마이크로크레딧 제도에 초점을 두고 연구하였으며, 정영순(2004)는 방글라데시 그라민뱅크와 미국 ACCION 소규모 용자지원 제도를 비교분석하였다. 남아시아 마이크로파이낸스 네트워크(South Asia Microfinance Network ; SAMN, 2010)는 마이크로파이낸스 분석 틀로 경제, 금융, 마이크로파이낸스, 투자환경 4가지 영역으로 제시하고, 남아시아 6개 국가에 대한 마이크로파이낸스 투자환경 영역을 분석하였다²³⁾. 유럽 마이크로파이낸스 네트워크는 용자사업 현황, 대상자, 서비스 내용, 정보통신 활용, 사회적 성과, 경영 성과, 재원조달 방법, 제도 및 네트워크 구축 수준을 마이크로파이낸스 분석 틀로 활용하였다²⁴⁾. 경영 성과를 측정하기 위해 객관적 지표를 마련하였으며, 사회통합, 일자리 창출, 중소기업 활성화 등 사회적 성과 또한 반영하고 있는 점이 특색이 있다.

23) 경제영역(경제성장률, 고용현황, 사업구조, 경상·무역수지, 외자투자, 금융위기 등), 금융영역(재무건전성, 지배구조, 이자율, 금융소외 등), 마이크로파이낸스 영역(발전 경과, 수행기관 유형, 재원조달, 지속가능성, 경쟁, 위험요소 등), 투자환경 영역(국내 외차입·지분투자 등)으로 마이크로파이낸스 분석 틀을 제시하였다.

24) 2008-2009 Overview of the microcredit sector in the European Union. European Microfinance Network(Jayo, B., Gonzalez, A. and Conzett, C. 2010)

최홍관(2009)은 한국형 마이크로크레딧 제도²⁵⁾를 위하여 국외 사례²⁶⁾로 방글라데시의 그라민뱅크, 프랑스의 ADIE, 미국의 ACCION와 국내의 신나는 조합, 사회연대은행을 Man, Money, Management 3가지 차원에서 분석하였다. 한편, 이성수(2011)는 아시아의 6개 개발도상국 및 한국의 마이크로크레딧 제도에 대하여 본 연구에서 활용하는 분석 틀과 동일한 선택의 차원인 대출자, 대출서비스, 대출기관, 재원 4가지 요소를 중심으로 분석하였다.

국내외 마이크로크레딧 제도 비교연구는 활발히 논의되고 있는 추세이나, 국내 사례는 일부 민간 수행기관 사업에 집중되어 있고, 마이크로크레딧 제도를 구성하고 있는 일부 핵심 요소를 중심으로 연구가 이루어지고 있다. 한편, 희망키움뱅크 사업, 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업, 미소금융 사업 등과 같이 정부 또는 준 정부기관에서 추진하고 있는 제도에 대한 분석은 부족한 편이다.

본 연구에서는 국내 민간 수행기관이 자체적으로 수행하는 사업보다는 정부에서 정책적 목적에서 실시하고 있는 마이크로크레딧 제도를 중점적으로 분석을 하고자 하며, 동 제도에 대해 전반적으로 살필 수 있는 사회복지정책 분석 틀을 활용하여 국내외 마이크로크레딧 제도를 순차적으로 비교 연구하고자 한다.

25) 한국형 마이크로크레딧 정책방안으로 한국형 마이크로크레딧으로 특화, 대안적 마이크로크레딧 기관 활성화, 재원조달 다각화를 통한 지속가능성 제고, 마이크로크레딧 활동가 양성, 민관협력 체계의 구축과 금융정책 도입, 신용공여 신용대출사업 확대, 저소득층 자산형성 유도, 마이크로크레딧 운동 확산 등을 제시하였다.

26) 본 연구에서도 대표적 국외제도로 그라민뱅크, ADIE, ACCION USA를 살펴보기로 한다.

2. 분석방법 및 분석모형

(1) 분석방법

그간 마이크로크레딧 제도 연구는 근로능력이 있는 빈곤층에 대한 자립 지원제도, 금융소외계층에 대한 대안적 금융제도로 주된 논의가 이루어졌으나, 최근에는 마이크로크레딧 제도의 지속가능성 및 활성화 방안, 즉 한국형 마이크로크레딧 제도를 모색하기 위한 관심이 증대되고 있다. 또한, 마이크로크레딧 제도가 단순히 저소득층에게 돈을 빌려주는 차원을 넘어서 경영컨설팅, 상환·사후관리 등을 통해 창업을 희망하고, 자립을 원하는 저소득층을 위한 종합적인 지원 제도로 정착하기 위해서는 국내외 마이크로크레딧 제도에 대한 면밀한 분석과 평가가 필요한 시기이다.

길버트와 테렐(Neil Gilbert & Paul Terrell, 2007)은 사회복지정책에 대한 개념은 모호하다고 보고 있으나, 사회복지정책²⁷⁾에 관련된 다양한 기능들을 ‘사회복지’, ‘정책’이라는 2가지 용어로 구분하고, 이 용어를 제도적 관점에서 살펴보며 사회복지정책의 경계를 설정하려는 시도를 하고 있다. 즉, 사회복지란 사회생활의 주요활동을 행하는 친족, 종교, 작업장, 시장, 상호부조, 정부라는 6가지 근본적인 사회 제도 내에서 이루어진다고 보며, 정책은 행위에 대한 명시적인 방침으로 설명하고 있다.

이에 따르면, 마이크로크레딧 제도는 집합적 목적을 위한 자원의 동원 및 분배 기능을 수행하는 중앙 또는 지방정부라는 사회제도를 통하여 빈곤대책이라는 사회복지적 기능을 수행하는 일련의 행위라고 볼 수 있다.

27) 사회복지학 사전에서는 사회구성원의 일정한 생활수준, 보건상태를 확보하기 위하여 계획된 사회적 조직 및 제도의 조직적인 체계로 설명한다(이철수 외, 2009).

또는 민간 비영리단체를 중심으로 자선, 박애를 실천하는 상호부조의 사회제도로도 설명할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 국내외 마이크로크레딧 제도 비교를 위하여 길버트와 테릴이 사회복지정책 분석 틀의 구성요소로 제시하고 있는 할당(allocation), 편익(benefits), 전달(delivery), 재정(finance) 4가지 선택의 차원(the dimensions of choice)을 적용하고자 한다.²⁸⁾ ‘사회적 급여를 어떻게 할당하는가’, ‘사회적 급여의 편익과 내용은 무엇인가’, ‘사회적 급여를 누가 전달하는가’, ‘사회적 급여에 필요한 재정을 어떻게 마련하는가’ 4가지 질문을 통해 주요 선택의 차원을 표현할 수 있다.

[표2] 4가지 선택의 차원

선택의 차원	의미	요 소
할당 (allocation)	수급자격	귀속적 욕구(attributed need) 보상(compensation) 진단적 구분(diagnostic differentiation) 자산조사에 의한 욕구(means-tested need)
편익 (benefits)	편익종류	기본적 편익(현금, 현물), 대안적 편익(기회, 서비스, 증서 및 세액공제, 권력 등)
전달 (delivery)	전달체계	서비스 관리운영 주체(공공부문 직접제공, 민간 부문과 계약, 영리·비영리 민간기관), 접근성 및 결집성,
재정 (finance)	재원	조세, 기부금, 이용료
	이전체계	보조금, 교부세, 포괄적보조금 제도 프로그램·재정·수급자·절차 조건

* 길버트, 테릴의 사회복지정책 분석틀 재구성(2007)

28) 길버트와 테릴이 제시하는 분석 틀은 SAMN의 분석 틀 중에서 마이크로파이낸스 영역에 해당하는 분석 틀로 볼 수 있으며, 유럽 파이낸스 네트워크 분석 틀과는 할당(대상자), 편익(서비스 내용), 전달(정보통신 활용, 제도 및 네트워크 구축 수준), 재정(재원조달 방법, 경영성과, 사회적 성과)으로 일맥상통한다고 할 수 있다.

국내외 마이크로크레딧 제도 분석모형을 제시하기에 앞서 길버트와 테렐이 언급하고 있는 할당, 편익, 전달, 재정 4가지 선택차원에 대한 정의를 바탕으로 마이크로크레딧 제도를 개괄적으로 이해하기로 한다²⁹⁾.

첫째, 할당 원리는 소득보장정책에서 보편주의와 선별주의로 대변되는 수급자격으로 귀속적 욕구, 보상, 진단적 구분, 자산조사에 의한 욕구로 구분할 수 있다. 마이크로크레딧 제도에 있어 귀속적 욕구³⁰⁾에 따른 대상집단은 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 금융소외계층으로 볼 수 있으며, 진단적 구분³¹⁾에 따르면 창업을 희망하고 근로능력이 있는 집단에 해당한다고 볼 수 있다. 마이크로크레딧 제도에서 자산조사에 기초한 자격조건은 소득수준 이하인 저소득층이 이에 해당한다. 한편, 빈곤에 대하여 사회적 원인이 없다고 단정하기 어려울 것이나, 사회적·경제적으로 특별한 공헌을 하거나 사회로부터 부당한 피해를 입은 집단으로 보는 대상으로 하는 보상 원리를 마이크로크레딧 제도에 바로 적용하기는 한계가 있을 것으로 보인다.

둘째, 편익은 기회제공, 권력향상 등 무형적인 것에서부터 구체적인 재화에 이르기까지 다양한 형태를 띠는데, 전이 가능성(transferability)의 정도에 따라 편익을 구분할 수 있다고 본다. 기본적인 편익은 현금과 현물급여이며, 대안적인 편익으로 기회, 서비스, 증서 및 세액공제, 권력 등을 들고 있다. 마이크로크레딧 제도는 현금급여이나 현물급여와 같이 활

29) Neil Gilbert, Paul Terrell(2007)의 4가지 선택차원에 대한 정의를 참고, 재인용하였다.

30) 시장에 존재하는 기존의 제도에 의해서는 충족되지 않는 욕구를 가진 사람들에 속할 것을 조건으로 한다.

31) 각 개별적 사례에 대해 전문가가 어떤 재화 혹은 서비스를 특별히 필요로 하는가를 판단할 것을 조건으로 한다.

용용도가 정해져있고, 상환의무가 있음에 따라 집합적 이익을 위해 개인의 이익을 어느 정도 구속할 수 있다고 보는 사회통제적 성격을 지니고 있다. 소비자 주권을 보장해 주면서 동시에 사회통제적 성격을 강화하기 위하여 창업자금에 대한 전세점포임대 보증을 요구하는 경우에 있어서는 증서와 가깝다고 볼 수 있으며, 빈곤에서 탈출할 수 있도록 일할 기회를 공평하게 제공해 주고자 하는 마이크로크레딧 제도의 특성에 있어서는 기회라는 편익적 성격을 엿볼 수 있다. 이처럼 마이크로크레딧 제도에 다양한 편익형태가 존재하고 있음을 알 수 있다.

셋째, 전달체계는 지역사회의 서비스 공급자들, 그리고 서비스 공급자와 소비자들 사이에 존재하는 조직체계로, 마이크로크레딧 제도에 있어서 전달체계는 정부에서 직접 공급하거나, 민간 수행기관과 약정을 통하여 사업을 운영하는 방식 등을 들 수 있다. 한편, 저소득층 대상인 마이크로크레딧 제도의 특성상 이윤추구를 위한 서비스 제공에는 한계가 있어 영리기관보다는 비영리기관이 전달체계에 참여하는 것이 나을 수 있다.

마지막으로 재정양식은 재원(source of funds)과 이전체계(system of transfer)로 나눌 수 있는데, 재원은 다시 조세, 기부금, 이용료 등으로 구분할 수 있다. 마이크로크레딧 재원은 조세로 충당하거나, 민간의 자발적 재정참여인 기부금에 의해서 확보된다. 이전체계는 ‘돈이 어떻게 흐르며, 어떤 조건이 붙어 있는가’라는 질문에서 그 함의를 찾아볼 수 있다. 마이크로크레딧 제도는 크게 국고 또는 기금이 중앙 - 지방정부, 중앙 - 비영리민간기관 등으로 흘러가는 재정흐름(funding stream)을 가지고 있으며, 특정 대상 및 특정 지역 수급자 등으로 대상을 표적화(targeting)하고, 상환·사후관리를 부가하는 절차 관련 조건 등을 요구한다.

(2) 분석모형

앞서 언급한 바와 같이, 길버트와 테릴의 할당, 편익, 전달, 재정의 4가지 선택 차원을 마이크로크레딧 제도에 적용하여 본 연구의 국내외 제도 비교를 위한 분석모형을 설정하고자 한다. 즉, 할당은 사회복지정책의 배분영역에 있어 초점을 맞추는 차원으로 각 마이크로크레딧 제도에 대한 수급자격, 지원대상 등을 중심으로 논의가 필요하며, 편익내용에 있어서는 마이크로크레딧 편익 종류 및 성격을 규명해 본다. 전달은 사회복지정책이 이루어지는 전달체계 차원에서 마이크로크레딧 수행기관에 대하여 분석해 보고, 재정 차원에서는 마이크로크레딧 제도를 실행하기 위한 재원확보 방법과 지원조건 등에 대하여 논의해 볼 것이다.

한편, 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 저소득 취약계층의 자립을 지원할 목적으로 소액의 사업자금을 대여해 주고, 사후관리 프로그램을 제공하는 마이크로크레딧 제도의 취지에 비추어 한국형 마이크로크레딧 제도의 바람직한 방향을 제안하고자 한다. 한편, 분석틀과 함께 국내외 제도에 대한 비교기준으로 활용하고자 하는 마이크로크레딧 적합도는 강할수록 마이크로크레딧 취지에 근접하는 개념으로 한국형 마이크로크레딧 대안 모색을 위하여 각 선택의 차원에 대한 개별적인 비교로부터 거시적, 총량적인 비교분석을 실시하기로 한다³²⁾.

32) 다만, 마이크로크레딧 적합도가 강할수록 마이크로크레딧 개념에 충실하고, 이상적이라고 할 수 있으나, 실제로는 각 선택의 차원이 정합성을 이루고 각 국가의 여건에 맞게 선택 차원에 대한 강약을 조절하면서 마이크로크레딧 개념에 가까이 갈 수 있도록 제도를 운영하는 것이 타당하다. 따라서, 이에 대한 고려없이 4가지 차원 모두 마이크로크레딧 취지를 강하게 이끄는 것은 바람직하다고는 볼 수 없다는 것을 전제한다.

[표3] 마이크로크레딧 제도 비교연구 분석모형

선택의 차원	마이크로크레딧 제도 적용	
	의미	세부 요소
할당 (allocation)	지원대상	지원기준(저소득 수준)에 제한이 없는가? * 성별비율, 개인/집단 대상, 대상자 수
		활용범위가 다양한가? * 창업·운영·교육·주거 등 자립지원 용도
편익 (benefits)	편익내용	현금급여(지원금액)가 어느 정도 수준인가? * 국가별 지역경제수준 반영 필요
		상환의무가 높은가? * 거치·상환기간, 이자율, 연체이자율 수준
		채권확보 요구가 강한가? * 무보증·보증·담보 조건
전달 (delivery)	전달체계 (수행기관)	누가 제공하는가? * 정부 직접, 정부-민간기관 연계, 민간기관 자체
재정 (finance)	재원 (융자 재원 및 수행기관 운영비 재원)	재원이 안정적으로 마련되었는가? * 조세, 기부금, 이용료, 자체 재원
	지원조건	상환율, 사업성공률이 높은가? * 연체율, 미상환금 수준
		경영컨설팅 등 사후관리 프로그램이 있는가?

가. 지원대상

마이크로크레딧 제도의 지원대상은 지원을 받는 대상자와 활용범위³³⁾로 크게 나누어 볼 수 있을 것이다. 지원대상에서 주로 분석해야 할 내용은 지원 대상자에 관한 것으로 지원기준, 성별비율, 개인 또는 집단 대상 비율, 대상자 수 등이 이에 해당한다. 한편, 마이크로크레딧 제도의

33) 활용범위는 급여내용으로 편익 차원에 가깝다고 볼 수 있으나, 융자신청 시 활용범위에 해당하지 않는 경우 지원받지 못하는 진입장벽이 되는 등 지원대상자와 유사한 성격을 지니고 있음에 따라 할당 차원에서 검토하기로 한다.

활용범위에 있어서는 초기 창업자금, 운영자금, 생계지원자금 등으로 그 활용용도에 관한 것이다.

마이크로크레딧 제도의 지원대상은 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 저소득 취약계층을 대상으로 함에 따라 저소득 취약계층이 자립의지와 사업타당성, 성공가능성을 가지고 있는 경우 창업자금 지원기준이 동 자금을 활용하는 데 진입장벽이 되지 않도록 가능한 완화되는 것이 필요하다. 또한 창업을 희망하는 보다 많은 대상자 지원을 위해서 정책대상에 대한 고려는 필요하지만, 성별비율, 개인 또는 집단대상 등을 작위적으로 구분하고, 편향되게 지원하는 것은 오히려 마이크로크레딧 제도의 취지를 거스를 수 있다. 저소득 취약계층의 자립지원을 위하여 지원범위에 있어서도 초기 사업자금뿐만 아니라 운영자금, 필요한 경우 생활안정, 자립자금 등으로 탄력적으로 활용할 수 있도록 활용범위에 대한 광의의 접근이 필요하다.

나. 편익내용

마이크로크레딧 제도의 편익내용은 상환의무라는 사회적 통제가 가미된 현금급여로 볼 수 있으며, 이에 따라 현금급여의 지원수준, 원리금 거치·상환기간, 이자율 수준 등에 대한 검토가 필요할 것이다. 한편, 소액의 사업자금을 대여해 주는 마이크로크레딧 제도에서 소액의 수준이라 함은 사업별, 국가별 차이가 있을 것으로 일률적인 잣대로 재단하기는 어려우며, 각 국가의 경제적 수준, 지역특성 등과 맞물려 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 다만, 일반적으로 각 국가의 1인당 GNI 대비 2.5배 이하의 금액을 소액으로 간주하며, 우리나라는 대체적으로 2천만원 이내로 본다.

한편, 마이크로크레딧 제도를 개념짓는 데 채권확보 수단을 필수요소로 보지 않았으나, 채권확보 수단은 지원대상자의 책임을 강화하기 위한 조치로써 마이크로크레딧 제도의 편익 차원에서 함께 확인해보기로 한다. 마이크로크레딧 제도는 저소득 취약계층의 자립을 지원하는 사업으로 거치기간과 상환기간은 길수록, 이자율이 낮을수록, 무담보·무보증에 가까울수록 지원대상자의 경제적 자립에 도움이 될 것이다.

신명호(2008)는 마이크로크레딧 대출금리는 금융적 성격보다는 복지적 성격을 고려해서 시중은행의 금리보다 너무 높지 않은 수준에서 상한선을 두고 운영하는 것이 바람직하다고 하였다. 다만, 수행기관이 상환·사후관리 프로그램을 제공하는 일환으로 상환관리, 채권관리를 강화하는 경우 거치·상환기간, 이자율, 무담보·무보증 등을 통해 저소득 취약계층의 자립을 지원한다는 마이크로크레딧 제도의 취지와 상충될 소지를 다분히 안고 있다.

다. 전달체계

전달은 전달체계에 대한 부분으로 마이크로크레딧 제도 수행기관에 초점을 맞출 수 있다. 정부가 직접 제공하는 방식, 정부와 민간이 약정을 체결하고 수행하는 방식, 민간기관 자체적으로 추진하는 방식 등으로 나뉠 수 있으며, 민간기관이 정부 위탁사업을 수행하거나, 자체 추진하는 경우에 있어서도 영리 또는 비영리기관 참여방식으로 구분해 볼 수 있을 것이다.

전달체계는 창업자금이 수행기관을 통해 지원대상자에게 전달되고, 사후관리가 이루어지는 과정에 있어 거래비용³⁴⁾은 최소화 하되, 체계적이고 효율적으로 마이크로크레딧 제도가 작동할 수 있어야 한다. 다만, 할당, 편익, 재정 등에 대한 고려없이 전달체계를 정부 직접 제공, 정부-민간 공동 수행, 민간 자체 제공 등으로 구분하여 장단을 따지기는 어려울 것이다. 전달체계를 논함에 있어 거래비용 관점에서 수행기관 운영비를 검토할 수 있는데, 이는 후술하는 재원 부분에서 살펴보기로 한다. 한편, 마이크로크레딧 제도의 주요 특징인 사후관리를 감안할 경우 수행기관 활동범위, 지원대상자 수, 지역별 대상자 분포 등이 전달체계에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

라. 재원 및 이전체계

마지막으로 마이크로크레딧 제도의 재정적인 측면에 있어서는 재원과 이전체계로 나누어 검토할 수 있다. 대상자에게 지원되는 융자재원과 민간수행기관이 참여할 경우 수행기관에 대한 운영비 재원에 대하여 일반회계, 기금 등과 같이 국고를 활용하거나, 민간기부금 확충, 수혜자부담, 이용료 부과 등을 통해 재원을 확보하는 방안이 있다. 재원의 안정적 확보가 지속가능한 마이크로크레딧 제도의 운영의 전제조건이 될 것이다.

박종현(2005)은 마이크로크레딧 수행기관의 안정적인 재원의 문제는 수신기능이나 자체적 이윤창출보다는 정부, 기업, 은행, 개인 등 사회적 주체와의 연계강화를 통하여 해결함이 바람직하다고 보고 있다.

34) 거래비용은 계약 교섭, 체결에 소요되는 사전비용, 체결된 계약 이행에 따르는 비용, 그리고 계약이행이 불가능한 경우 발생하는 조정비용, 분쟁해결비용 등의 사후비용까지 포함하는 개념으로 볼 수 있다.

이전체계에서는 재정흐름과 지원조건을 살필 수 있는데, 재정흐름은 전달체계와 맞물려 돌아감에 따라 전달체계에서의 논의로 대신하기로 한다. 다만, 융자자금 원금의 상환수준을 지표로 보여주는 상환율 또는 연체율은 재정흐름에서 별도로 검토할 것이다. 지원대상자에 대한 도덕적 해이를 방지하고, 한정된 재원을 효율적으로 활용하고자 하는 융자지원 사업의 목적을 달성하기 위해서는 상환율은 높을수록, 연체율·미상환금은 낮을수록 바람직할 것이다.

그러나, 상환율은 사업성공에 따라 높아질 수 있다고 볼 수 있으나 사업확대, 개인성향 등에 따라 그렇지 못한 경우도 있을 것이며, 지원대상자의 빈곤에 대한 노출정도에 따라 달라질 수 있기에 마이크로크레딧 제도 적합도를 확인하는 직접적인 성과목표로 활용하기에는 한계가 있다. 직접적인 성과목표 또한 획일화된 지표를 제시할 수 없을 것이며, 예컨대 일정기간의 창업유지율, 수급자인 경우 탈수급률, 폐업한 경우라면 소득향상률 지표 등을 고민해 볼 수 있을 것이다.

마이크로크레딧 제도의 지원조건에 있어서는 경영컨설팅 등 사후관리에 대하여 주목해볼 필요가 있다. 사후관리는 지원대상자에 대한 사례관리 프로그램으로 각 사업에서 제공되는 프로그램 영역 및 수준 등에 대한 정성적 비교가 필요하다.

[표4] 마이크로크레딧 분석 틀을 적용한 적합도 평가

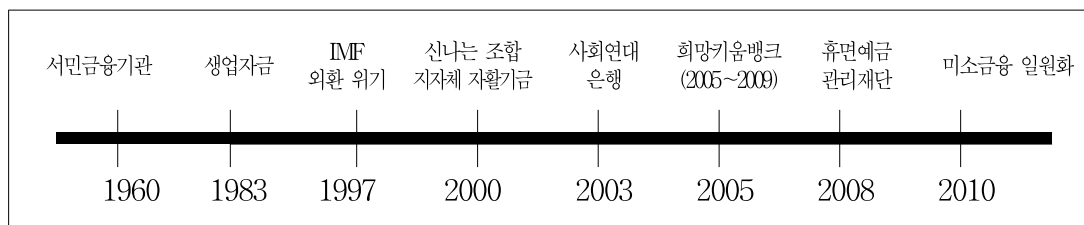
선택의 차원	의미	마이크로크레딧 제도 적합도(약 < 강)
할당 (allocation)	지원대상	(지원기준) 엄격·확일 < 완화·탄력
		(활용범위) 창업 < 창업·운영 < 창업·운영·자립
		(대상범위) 개인 < 개인, 집단
		(대상선정) 인위적 대상선정 < 특정 취약계층 적극 발굴·부가지원
편익 (benefits)	편익내용	(지원금액) 국가별 경제 수준 차이 * 각 국가의 1인당 GNI 대비 2.5배 이하 금액
		(이자율, 연체율) 고리 < 저리
		(거치·상환기간) 단기 < 장기 * 도덕적 해이 방지를 위해 이자율, 채권확보 수단 병행 가능
		(채권확보) 담보·보증 < 무보증
전달 (delivery)	수행기관	거래비용 최소화, 수혜자 혜택 극대화할수록 적합
재정 (finance)	재원	(융자재원) 불안정 < 안정
		(네트워크) 정부, 기업, 은행, 개인 등 사회적 주체와 연계가 강할수록 적합 * 수행기관 운영비는 사업실적 등을 반영한 적정수준
	이전체계	(재정흐름) 상환율 높을수록, 연체율·미상환금 낮을수록 적합
		(지원조건) 사후관리 프로그램 지원수준이 높을수록 적합

제3장 국내 마이크로크레딧 제도 현황 및 평가

제1절 국내 마이크로크레딧 제도 도입

저소득층 취약계층을 대상으로 소액의 자금을 대여하는 다양한 유형의 서민금융기관이 오래전부터 존재하였으며, 국내에서는 새마을금고, 신용협동조합, 상호저축은행, 농·수·산림조합 등 서민금융기관이 지역 내 서민에 대한 금융 서비스 기능을 담당해 왔다. 신용협동조합은 1960년 조합원의 빈곤탈출을 지원하고, 상호부조를 위해 처음 조직된 비영리 금융기관으로서 이후 서민, 자영업자, 상인, 중소기업인 등을 대상으로 금융 서비스를 제공하고 있으며, 새마을금고는 1963년 민간자율로 설립된 이후 1983년 제도권 금융기관이 되었으며, 조합원 상호부조를 통하여 금융기관 이용이 어려운 저소득층이 빈곤에서 벗어나도록 지원하고 있다. 1972년부터 설립된 상호저축은행은 대표적 서민금융기관으로 성장하였으며, 농·수협 단위조합도 조합원을 대상으로 금융서비스를 제공하고 있다. 1983년 정부에서는 영세민 종합대책의 일환으로 금융기관을 통하여 저소득층 생업자금 융자사업을 실시해 오고 있다.

[그림3] 국내 주요 마이크로크레딧 제도 도입경과



그러나, 외환위기 이후 서민금융기관에 대한 재정의 건전성을 강조하면서 서민금융이 축소되었으며, 서민금융기관의 역할 또한 한계에 직면하

게 되었다. 이러한 상황 하에서 저소득층의 빈곤탈출을 지원하기 위하여 국내의 마이크로크레딧 제도 도입이 본격적으로 논의되었으며, 신나는 조합, 사회연대은행 등과 같은 민간 수행기관을 중심으로 실험적 접근이 시작되었다. 2000년 방글라데시 그라민 트러스트의 기금 5만달러를 지원받아 그라민뱅크의 한국지부로 신나는 조합³⁵⁾이 출범하였다. 한편, 사회연대은행³⁶⁾은 2001년 함께 만드는 세상 연구모임을 발족하고, 총회와 보건복지부 설립허가를 거쳐 2003년 사업을 시작하였다. 사회연대은행, 박종현(2010)은 신나는 조합과 사회연대은행 사업방식은 우리나라 마이크로파이낸스 방법론의 양대 축으로, 이들의 차별화 방식은 후발 마이크로파이낸스 기관에 의해 다양한 형태³⁷⁾로 전개되는 계기를 마련해 주었다.

민간부문 주도로 추진된 마이크로크레딧 제도는 열악한 자원, 미흡한 운영체계 등에 따라 다양한 수요에 대응하고, 적극적인 사후관리를 지원하기에는 역부족이었다. 이에, 저소득층의 자립을 지원함은 물론 민간 마이크로크레딧 수행기관이 재원을 충분히 확보하고, 안정적으로 사업을 펼칠 수 있도록 2005년 보건복지부에서 국고를 통한 자활공동체 대상 창업자금 지원사업을 실시하는 한편, 휴면예금을 마이크로크레딧 재원으로 활용하자는 논의가 활발히 이루어졌다. 2008년 휴면예금을 통하여 저소득층 복지사업을 지원할 수 있도록 입법화되고, 휴면예금관리재단³⁸⁾이 설립됨에 따라 국내에서 마이크로크레딧 제도가 본격적으로 추진, 정착되기 시작하였다고 할 수 있다.

35) www.joyfulunion.or.kr

36) www.bss.co.kr

37) 신나는 조합과 사회연대은행 외에도 마이크로파이낸스 초기에는 아름다운 세상 기금과 창원지역 사회복지은행 등 특정대상층과 지역을 타겟으로 하는 기관이 등장하여 다양한 실험이 시도되었다.

38) 정관상 별칭은 미소금융중앙재단이다.

제2절 국내의 주요 마이크로크레딧 제도

국내 마이크로크레딧 제도는 민간 수행기관을 중심으로 추진되었으나, 저소득층을 대상으로 하는 마이크로크레딧 제도의 특성, 수익을 창출할 수 없는 구조의 비영리 민간기관의 한계 등에 따라 재원은 정부지원 의존도가 높아지고 있는 현실이다. 또한, 마이크로크레딧 제도는 빈곤문제 해결책의 하나로써 민간영역에 전적으로 맡기기는 곤란하여, 민간기관의 사업 설계·실시 또한 정부와 긴밀히 연계하여 추진될 수 밖에 없다.

본 연구에서는 정부주도 민간협력형³⁹⁾ 주요 사업을 중심으로 국내 마이크로크레딧 제도를 살펴보고, 각 사업의 비교연구를 통하여 국내 마이크로크레딧 제도의 특성을 도출해 보고자 한다. 우선, 국내에서 마이크로크레딧 방식 사업으로 대표될 수 있는 보건복지부의 희망키움뱅크 사업, 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업과 금융위원회 소관 휴면예금관리재단의 미소금융 사업을 살펴보기로 한다.

1. 보건복지부 마이크로크레딧 사업

(1) 희망키움뱅크 사업⁴⁰⁾

정부에서는 2004년 하반기 제56회 국정과제회의에서 ‘일을 통한 빈곤탈출 지원정책’ 세부과제 중 ‘창업지원제도 혁신정책’의 일환으로 마이크로

39) 정부의 사업계획 수립·시행, 재원확보, 민간 수행기관 위탁하는 방식을 정부주도 민간협력형 모델의 주요특징으로 보고, 이와 상반되게 민간기관 사업계획 수립·시행, 재원확보, 정부 자원연계하는 방식을 민간주도 민관협력형 모델로 구분하기로 한다.

40) 2009년도에 희망키움뱅크 사업으로 명명되었으나, 보건복지부가 2005년부터 2009년까지 국고(일반회계)로 추진한 자활공동체 및 저소득층 창업자금 융자사업을 통칭하기로 한다.

크레딧 방식의 사업을 추진하기 시작하였다. 2005년 자활공동체에 대한 창업자금 지원을 위하여 20억원 규모의 정부재정을 확보하는 한편, 2005년 하반기 경제운영계획에서는 은행권의 자율적인 공동기금 조성을 통하여 마이크로크레딧을 지원할 수 있는 재원으로 활용토록 하는 등 금융중개의 핵심적 역할을 담당하고 있는 은행의 사회적 책임을 강화하였다.

가. 지원대상

「국민기초생활 보장법」 제15조 제1항, 제18조 및 같은 법 시행령 제17조와 2005~2008년 자활공동체 창업자금 지원계획, 2009년 희망키움뱅크 사업 기본계획 등에 따라 2005년부터 2008년까지 매년 20억원씩 자활공동체 창업자금 지원 사업을 실시하였으며, 2009년에는 자활공동체뿐만 아니라 저소득 개인에 대하여 창업자금을 지원할 수 있도록 사업을 확대하였다.

지원대상은 수급자 또는 차상위 계층이 상호 협력하여 조합 또는 공동사업자의 형태로 설립·운영하는 사업체 등을 대상으로 자활공동체 또는 실제소득⁴¹⁾이 최저생계비 150% 이하인 저소득계층이 1/2이상 공급자로 참여하는 사회서비스 공급기관 및 실제소득 최저 생계비 150% 이하, 재산이 대도시 기준 13,500만원(중소도시는 8,500만원, 농어촌 7,250만원) 이하인 저소득 개인이 대상이다. 단, 「긴급복지지원법」 지원대상 및 부양가족이 있는 저소득 여성 가장의 경우 특례 대상으로 우선 선정토록 하였다.

41) 실제소득 산정은 「국민기초생활 보장법」 시행령 제3조의 기준에 따른다.

이에 따른 희망키움뱅크 사업의 지원대상을 살펴보면, 자활공동체를 대상으로 2005년 47건, 2006년 46건, 2007년 47건, 2008년 39건을 대출하였으며, 2009년에는 자활공동체 51건 및 저소득층 개인에 대하여 1,311건을 지원하였으며, 전세자금 또는 운영자금으로 활용할 수 있도록 하였다.

[표5] 희망키움뱅크 사업 예산·수행기관·지원대상 현황

(단위 : 명, 백만원)

연도	예산	집행액	수행기관	공동체	구성원 현황			지원자금		
					계	수급자	비수급자	계	운영자금	전세자금
2005	2,000	1,574	2	47개소	196	121	75	1,360	610	750
2006	2,000	2,000	2	46개소	188	117	71	1,740	850	890
2007	2,000	2,000	3	47개소	197	116	82	1,740	560	1,180
2008	2,000	2,000	4	39개소	211	135	76	1,739	425	1,314
2009	33,000	33,000	22	51개소 개인 1,311개소	1,595	-	-	26,277	9,766	16,511

* 사회복지정책분야 주요업무 참고자료 등(보건복지부, 2011)

나. 편익내용

자활공동체에 대하여 지원되는 초기 창업자금⁴²⁾, 그리고 한정된 마이크로크레딧 재원 등을 감안하여 자활공동체에 대한 자금지원은 최고 2천만원까지 가능하도록 하였으며, 다만 사무실, 창고, 공장 등 점포를 임대하는 경우에는 최고 1억원까지 지원하고, 전세권은 수행기관 명의로 설정할 수 있도록 하였다. 창업자금과 전세점포임대를 동시에 지원할 경우 최고 1억원의 한도 내에서 지원하되, 창업자금은 최대 2천만원으로 한정

42) 자활공동체에 대하여 자활근로사업단 매출적립금을 통하여 초기창업을 지원하며, 기초수급자에 대해서는 6개월(최대 1년)간 한시적 인건비를 지원할 수 있다.

하였다. 거치 및 상환기간은 1년 거치 4년 분할상환 또는 6개월 거치 54개월 분할상환 등 5년을 원칙으로 상환의지가 저하되지 않도록 거치기간을 짧게 하되, 상환부담이 적도록 상환기간을 길게 설정하고 있다.

한편, 대상자의 도덕적 해이를 방지하고, 다른 융자사업과의 형평성 등을 고려하여 이자를 징수하되, 상환부담을 완화할 수 있도록 융자금리는 연 2% 고정금리를 적용하였다. 또한, 사업계획·자활의지 등을 중요기준으로 무담보·무보증대출 원칙으로 창업자금을 지원하였으며, 자활공동체 참여자와 저소득 개인의 도덕적 해이가 발생하지 않도록 대상자에 대한 상담·교육 및 경영지도 등을 통해 책임의식 강화할 수 있도록 하였다.

다만, 자활공동체에 대한 전세점포 임대에 있어 무보증 지원이 원칙이었으나, 채권확보를 위하여 임대차 계약서상 수행기관이 임차인으로 계약을 체결하고, 전세권 또한 확보하는 것이 바람직한 것으로 보았으며, 임대인이 실제 점포를 이용할 임차인이 아닌 제3자(수행기관 명의)와의 계약 및 전세권 설정을 기피하는 상황을 감안하여 자활공동체가 임차인으로 계약하고, 동 계약서상 임차인과 수행기관은 채권양도 약정 체결하여 채권을 확보할 수 있도록 현실적인 보완책을 병행하였다.

다. 전달체계

보건복지부는 마이크로크레딧 사업 수행이 가능한 조직과 인력의 연계체계를 갖추고 있으며, 창업자금 지원과 함께 초기상담·교육, 기술·경영지도 등 전문적 창업지원 서비스 제공이 가능한 민간기관을 선정하고, 이 기관에 위탁하는 방식으로 사업을 추진하였다. 신나는 조합, 사회연대

은행 등 마이크로크레딧 수행기관, 저소득층에 대한 창업지원 경험이 있는 광역자활센터 등과 같은 비영리 민간기관을 희망키움뱅크 사업 수행기관을 선정하였으며, 각 기관별로 위탁자금 배정 한도를 달리 설정할 수 있도록 하였다.

2005년, 2006년에는 신나는 조합, 사회연대은행이 사업을 수행하였으며, 2007년에는 경기광역자활센터, 2008년에는 인천광역자활센터가 추가로 사업에 참여하였다. 2009년에는 저소득 개인으로까지 사업이 확대되면서 22개의 민간기관이 희망키움뱅크 사업 수행기관으로 선정되었다. 2009년 사업규모가 대폭 확대됨에 따라 희망키움뱅크 사업 관리시스템을 개발하고, 성과지표 및 매뉴얼을 개발하는 등 인프라 구축을 추진하였다.

[표6] 2009년 희망키움뱅크 사업 수행기관별 대출규모

(단위 : 명, 건수, 백만원)

수행기관	대출 자수	대출 규모	지원금액		
			계	운영자금	전세자금
강원광역자활센터	52	1,245	1,245	551	694
경기광역자활센터	63	1,430	1,430	750	680
경북지역자활센터협회	24	561	561	260	301
교정협회	4	80	80	80	-
기쁨과희망은행	34	588	588	-	588
나눔과기쁨	28	428	428	105	323
대구광역자활센터	62	1,263	1,263	456	807
민생경제정책연구소	152	2,910	2,910	2,910	-
부산광역자활센터	86	1,640	1,640	627	1,013
사회복지은행	52	975	975	626	349
사회연대은행	46	870	870	217	653
소상공인진흥원	126	2,234	2,234	2,234	-
신나는조합	124	2,333	2,333	1,543	790
열매나눔재단	75	1,348	1,348	750	598
인천광역자활센터	70	1,885	1,885	1,190	695
전북광역자활센터	60	1,303	1,303	389	914
전북실업자종합지원센터	37	709	709	435	274
한국여성재단	29	514	514	269	245
한국장애인복지관협회	43	820	820	316	504
한국지역자활센터협회(전남)	84	1,775	1,775	610	1,165
한국지역자활센터협회(제주)	19	335	335	63	272
한국지역자활센터협회(충북)	41	1,031	1,031	529	502
계	1,311	26,277	26,277	14,910	11,367

* 사회복지정책분야 주요업무 참고자료 등(보건복지부, 2011)

라. 재원 및 지원조건

2005년부터 2008년까지 국고로 매년 20억원 수준에서 사업을 추진하였으며, 2009년 한 해에는 추경 200억원을 포함하여 총 330억원이 투입되었다. 동 재원으로 지원 대상자 융자금 및 수행기관 운영비 재원으로 활용하였다. 교육·상담, 경영지도, 채권확보 등 사전·사후 관리비용을 지원할 수 있도록 마이크로크레딧 사업수행기관에 관리운영비를 지급하였으며, 2008년도까지 사업수행기관에 배정되는 융자예산의 15%를 일괄 지급하고, 융자금액에 대한 상환이자 2% 또한 관리운영비로 활용할 수 있도록 하였다. 2009년도 희망키움뱅크 사업 관리운영비 지급에 있어서는 사업수행기관에 배정되는 융자예산의 15%를 지급하나, 수행기관의 책임성 강화를 위하여 1, 2차년도 고정급을 융자예산의 10.5%를 지급하고, 2년 후 성과평가를 통해 3차년도 이후 관리운영비를 잔여 융자금의 약 4.5%를 성과방식으로 지급하도록 하였다.

희망키움뱅크 사업은 무담보·무보증으로 창업자금을 대출하고, 교육훈련, 마케팅·경영 지도, 개별 사례 상담 및 가족지원 등 통합적인 사회복지 서비스를 제공하고자 한다. 현재는, 2009년 9월 휴면예금관리재단 출범으로 2010년 이후 희망키움뱅크 신규 사업이 종료됨에 따라 2009년까지 대출된 융자금 관리, 상환율 확보에 관심을 기울이고 있는 상황이다. 2009년말 기준으로 각 연도에 실시된 희망키움뱅크 사업의 상환율⁴³⁾을 살펴보면, 2005년 83%, 2006년 89%, 2007년 90%, 2008년 99% 으로 상환만료기간이 도래할수록 상환율이 낮아진다는 것을 알 수 있다.

43) 상환예정액 대비 상환된 금액

한편, 창업자금을 대여받은 지원자 가운데 폐업 후 보증금을 사적으로 사용하거나 연락두절 등 도덕적 해이를 보이는 지원자에 대하여 우선적으로 대출자에게 최종의사를 확인하는 절차, 즉 유선확인, 현장방문, 독촉장 내용증명 발송, 상환계획서 수령 등 채권확보를 위한 조치를 취하고, 이에 응하지 않을 경우 지급명령 신청, 대여금 청구소송 등 실효성있는 법적 조치가 필요하다. 다만, 저소득층 자활지원을 위하여 창업자금을 지원하고 있는 바, 법적인 조치를 취함에 있어서는 대상자의 상환현황·의지, 자립역량 등을 감안하여 신중한 검토가 필요하다.

마. 평가

희망키움뱅크 사업은 국내에서 추진하고 있는 정부주도 민간협력형 마이크로크레딧 사업의 효시라고 할 수 있다⁴⁴⁾. 전 부처 마이크로크레딧 사업이 미소금융 사업으로 일원화됨에 따라 2010년도부터 희망키움뱅크 사업에 대한 신규 재원을 투입하지 않는 한편, 2005년부터 2009년까지 대여한 자금에 대한 융자상환 및 사후관리에 주력하고 있는 상황이다. 보건복지부와 중앙자활센터가 업무체계를 구축하고, 정보시스템을 구축·운영하였으며, 마이크로크레딧 수행기관 성과지표⁴⁵⁾를 마련하여 2011년에 희망키움뱅크 사업 수행기관 22개소에 대하여 중간 성과평가를 실시하기도 하였다.

44) 본래 융자기능을 수행하고 있는 금융기관과 정부의 연계사업(예. 저소득층 생업자금 융자사업 등)을 제외한다.

45) 평균소득향상률, 상환율, 창업성공률 등 경제적 효과(40%), 대출자 만족도, 취약계층 지원, 평균 고용인원수 등 사회적 효과(20%), 창업교육시간, 경영자문지원, 네트워크 강화노력, 기관전략·준비도 등 서비스 제공(40%)으로 평가영역을 구분하였다.

[표7] 희망키움뱅크 사업 분석

의미		세부 요소
지원대상		(지원기준) 실제소득 최저 생계비 150% 이하 재산이 대도시 기준 13,500만원 이하인 저소득 개인
		(활용범위) 창업(점포임대)·운영자금 지원
		(대상범위) 저소득 개인, 자활공동체, 사회서비스 공급기관 * 「긴급복지지원법」 지원대상 및 부양가족이 있는 저소득 여성 가장의 경우 특례 대상
편익내용		(지원금액) 자활공동체 최대 1억원(운영자금 최대 2천만원) 개인 최대 2천만원(창업·운영자금)
		(이자율) 2% 고정금리 (거치·상환기간) 1년 거치 4년 상환 또는 6개월 거치 54개월 상환
		(채권확보) 수행기관 명의로 전세권 설정
수행기관		정부 → 비영리 민간기관(마이크로크레딧 수행기관, 광역자활센터 및 지역자활센터 지역지부 등) 위탁
재정	재원	(융자재원) 일반회계 '05~'08년 20억원, '09년 330억원
		(수행기관 운영재원) 융자금의 15% 지원, 상환이자 2% 활용
	이전 체계	(상환율) 2005년 83%, 2006년 89%, 2007년 90%, 2008년 99%
		(사후관리) 통합적인 사회복지 서비스 제공 지향

(2) 저소득층 생업자금 융자사업

저소득층 생업자금 융자사업은 1983년 재정융자특별회계를 통해 영세민 종합대책의 일환으로 실시하였다. 수급자 등 저소득층의 자활을 위한 사업의 창업·운영 등에 필요한 자금을 장기저리로 대여하여 자립을 유도하고 생활안정을 도모하기 위하여 보건복지부에서 실시하고 있다.

가. 지원대상

「국민기초생활 보장법」 제15조(자활급여) 제1항 제1호, 동법 시행령 제17조(자금의 대여 등), 동법 시행규칙 제19조 등을 근거로 저소득층 창업 및 운영에 필요한 자금 대여로 경제적 자활·자립 유도하기 위하여 저소득층 생업자금 융자 사업을 실시하고 있다. 2012 자활사업 안내(보건복지부, 2012)에 따르면, 지원대상은 자활의지가 있고 사업전망·기술·경영능력 등 사업계획의 타당성이 인정되어 시·군·구청장이 융자대상자로 결정을 한 자로 「국민기초생활 보장법」의 수급자 및 실제소득⁴⁶⁾이 최저생계비 150% 이하이며, 1억원 이하의 재산을 가진 저소득층을 대상으로 한다. 희망키움통장 2년 이상 성실 참여자, 북한이탈주민은 우선 순위를 부여할 수 있다.

저소득층 생업자금 융자신청에 연령 제한은 없으나 융자신청인의 연령·건강상태 등을 감안하여 사업운영이 곤란하다고 판단되는 경우 융자신청을 반려할 수 있다. 다만, 시·군·구에서 동 자금대여를 금융기관에 추천하였다고 하더라도 추천 대상자의 대출이 최종 확정된 것은 아니며, 신용등급 및 보증인 대출요건 등에 관한 해당 금융기관의 여신규정에 따라 대여가 되지 않을 수 있다. 2009년에는 지자체에 1,017명이 융자를 신청하여 83명이 융자에서 탈락하여 금융기관에 융자추천자로 934명이 통보되었으나, 이 중 최종 515명에 대하여 지원하였다⁴⁷⁾.

46) 실제소득은 근로소득(상시, 일용, 자활, 공공일자리 소득), 사업소득(농·임·어업 및 기타 사업소득), 재산소득(임대, 이자, 연금 소득), 기타소득(공적 이전소득)을 포함하고, 재산은 일반재산(토지, 건축물, 주택, 임대보증금, 선박·항공기, 동산, 임목재산, 회원권, 조합원입주권, 분양권, 어업권)이며, 자동차, 단, 임대보증금, 금융기관 대출금 등 증빙가능한 부채의 경우 공제(이 경우 개별적으로 증빙한 자료에 한함)한다.

47) 금융기관 여신규정 부적격 또는 예산 소진 등에 따라 지자체에서 금융기관에 저소득

지난 2년간의 저소득층 생업자금 융자현황을 살펴보면, 2009년 515건, 2010년 502건에 대하여 지원하였으며, 이 중 수급자는 2009년 36%, 2010년 35%에 해당하는 것으로 나타났다.

[표8] 2009~2010년 저소득층 생업자금 융자사업 현황

(단위 : 명, 백만원)

대출유형		대출(융자) 현황			
		'09년		'10년	
		인원	대출액	인원	대출액
계		515	7,200	502	7,200
신용	소 계	496	6,751	476	6,388
	보 증	409	5,790	397	5,531
	무보증	87	961	79	857
담보		19	449	26	812

* 사회복지정책분야 주요업무 참고자료(보건복지부, 2011)

나. 편익내용

2003년에 금융기관에 이차보전, 손실보전금을 지원하는 대신 무보증 대출을 도입하고, 이자율을 변동금리 5.42%에서 고정금리 4%로 인하하였다. 2004년 보증·무보증대출 요건을 완화하고, 대출 한도액을 상향 조정하였으며, 2005년 대출금리를 고정 4%에서 고정 3%로 다시 인하하였다. 2007년 재정융자 특별회계 폐지에 따라 2008년부터 공공자금관리기금에서 저소득층 생업자금 융자사업을 지원하고 있다.

층 생업자금 융자를 추천한 419명에 대하여 미지원하였다.

현재 저소득층 생업자금 융자사업은 무보증·보증·담보대출로 이루어지는데, 무보증대출은 1,200만원, 보증대출은 2,000만원, 담보대출은 담보범위 내 5,000만원 한도로 융자가 가능하다. 무보증 대출을 위해서는 연간 재산세 2만원 또는 소득 600만원 이상, 금융기관 대출 및 현금서비스 잔액이 2천만원 이하, 보증대출은 연간 재산세 2만원 또는 소득 800만원 이상을 요건으로 하고 있으며, 대출금액이 1,000만원 초과인 경우, 보증인 1인을 추가로 입보하여야 한다.

융자조건은 고정금리 3% 이자율, 5년 거치 5년 분할상환이다. 거치기간 5년 동안 이자를 상환하며, 이후 상환기간 5년 동안 원리금을 균등 분할하여 상환한다.

[표9] 저소득층 생업자금 융자 조건

구 분	조 건 내 용
무보증 대출 (1,200만원)	○ 연간 재산세 2만원 이상 납세실적이 있거나, ○ 연간 소득금액이 600만원 이상인 자 * 다만, 금융기관 대출 및 현금서비스 잔액이 2천만원 이하인 자
보증 대출 (2,000만원)	○ 연간 재산세 2만원 이상 납세실적이 있거나, ○ 연간 소득금액이 800만원 이상인 자 1인 * 대출금액 1,000만원 초과 시 상기요건의 보증인 1인 추가 입보
담보 대출	○ 금융기관에서 정한 적격 담보물 담보범위 내 대출 추천 금액 * 담보범위 5,000만원 한도 내

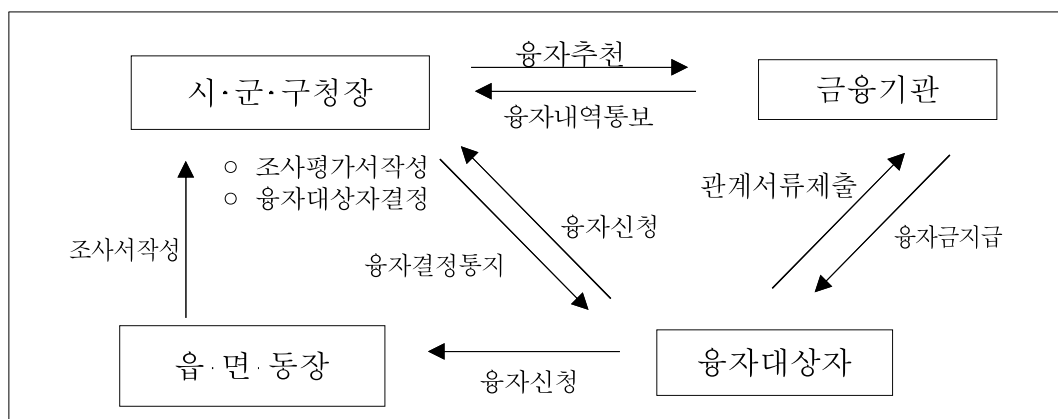
* 2012 자활사업안내 재구성(보건복지부, 2012)

다. 전달체계

보건복지부는 저소득층 생업자금 융자사업 계획을 마련하고, 기획재정부를 통해 공공자금관리기금을 배정받는다. 이 공공자금관리기금을 융자재원으로 지자체의 추천 절차를 거쳐 금융기관을 통해서 집행한다. 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 저소득층이 제도권 금융기관을 통해 지원받을 수 있도록 전달체계를 운영하고 있는 것이다.

구체적인 절차는 시·군·구 또는 읍·면·동에서 저소득층 생업자금 융자 지원을 희망하는 대상자의 신청을 접수하고, 소득 및 재산조사, 사업계획서 심사 결과에 따라 금융기관에 융자대상자를 추천한다. 금융기관은 여신규정에 따라 다시 한 번 대출을 심사하고, 적격 대상자에게 자금을 대여한다. 현재 특별시와 광역시는 국민은행이 사업을 수행하고 있으며, 특별시와 광역시를 제외한 도는 농협이 담당하고 있다.

[그림4] 저소득층 생업자금 융자사업 전달체계



* 2012 자활사업안내(보건복지부, 2012)

라. 재원 및 지원조건

저소득층 생업자금 융자사업은 공공자금관리기금을 재원으로 2007년 이후 2012년까지 매년 사업규모는 72억원 수준으로 운영되고 있으며, 동 재원은 대상자에 대한 융자재원으로 전액 활용되고, 사업 수행기관인 금융기관에 대한 운영비는 저소득층 생업자금 융자금에 대한 수수료, 시장금리와 대출금리 이자차손에 대한 보전금, 그리고 무보증 대출 도입과 보증인 요건 완화에 따른 손실보전금으로, 일반회계를 통하여 지원한다. 손실보전금은 무보증의 경우 대출금액의 13%, 보증은 대출금액의 7%를 지급하고 있다.

보건복지부와 지자체는 창업을 위한 기술·경영지도를 필요로 하는 융자자에 대하여 직접 또는 지역자활센터, 소상공인지원센터 등을 통해 지원받을 수 있도록 조치하여야 하며, 융자 후 사업운영에 필요한 기술·경영자문 등에 대한 지원을 위하여 관내 대학·업체·연구소·언론기관 등으로 창업지원자문기구를 구성·운영하거나, 지역자활기관협의체를 활용하는 등 사후관리의 노력이 필요하다.

또한 정기적으로 사업추진 상황을 확인하고, 대여금 상환여부를 주기적으로 파악한다. 2008년 대여자금 기준으로 살펴보면, 저소득층 생업자금 연체율⁴⁸⁾은 농협 5.44%, 국민은행 약 5%로 일반 가게 대출 0.64%에 비해 높은 수준이다.

48) 원리금 상환이 1개월이상 지체된 대출재원의 잔액 전체를 연체채권으로 관리하고, 전체대출액에 대한 연체채권의 비중으로 연체율을 계산한다.

마. 평가

저소득층 생업자금 융자사업은 보증·무보증·담보조건을 지니고 있으며, 무보증의 경우에도 일정 재산과 소득기준을 만족해야 함에 따라 100% 신용대출이라고 보기 어려우나, 저소득층의 창업자금을 지원하는 사업으로 앞서 정의한 마이크로크레딧 개념을 충족한다고 볼 수 있다.

저소득층 생업자금 융자사업은 전문 금융기관을 활용하는 방식으로 희망키움뱅크 사업, 자활기금 창업자금 융자사업 등에 비해 상대적으로 긴 역사를 가지고 있으며, 이러한 자활기금 창업자금 융자사업과 가외성을 지니며 안정적으로 작동하고 있다⁴⁹⁾. 또한, 저소득층 생업자금 융자사업은 원금에 대한 손실보전을 통해 사업의 지속가능성을 확보하고 있다. 다만, 대상자 선정에 있어서 지자체에서 금융기관에 추천하는 방식으로 지원에 대한 최종결정은 금융기관 여신규정과 맞물려 있다.⁵⁰⁾

49) 저소득층 융자사업 효율화 방안 연구(2012)에서는 저소득층 생업자금 융자사업의 경우 연체자에 대한 관리라는 소극적인 조치 이외에 상환율을 제고하기 위한 적극적인 사후관리 시스템이 사실상 부재하다고 보고 있으며, 대출상환율을 높이기 위한 사후관리 시스템의 구비 측면에서 희망키움뱅크가 가장 이상적인 시스템이라고 보고 있는데, 실제로는 대출상환율은 희망키움뱅크보다 저소득층 생업자금 융자사업이 더 높게 나타나는 것으로 볼 때 상환관리와 사후관리를 분리하여 생각해 볼 필요가 있다.

50) 이에 따라 사업타당성이 높더라도 지자체 직권으로 대상자를 선정, 지원하는데 한계가 있다.

[표10] 저소득층 생업자금 융자사업 분석

의 미		세부 요소
지원대상		(지원기준) 기초수급자, 실제소득이 최저생계비 150% 이하, 1억원 이하 재산을 보유한 저소득 개인
		(활용범위) 창업·운영자금 지원
		(대상범위) 저소득 개인 * 희망키움통장 2년 이상 성실 참여자, 북한이탈주민 우선 순위
편익내용		(지원금액) 무보증 1,200만원, 보증 2,000만원, 담보 5,000만원 한도 내
		(이자율, 거치·상환기간) 3% 고정금리, 5년 거치 5년 상환
		(채권확보) 금융기관 여신규정 준용
수행기관		정부 - 금융기관(국민은행, 농협) 위탁
재정	재원	(융자재원) '09~'12년 연간 공공자금관리기금 72억원
		(수행기관 운영재원) 수수료·이자차손, 무보증 대출액의 13%, 보증은 7% 손실보전금 지급
	이전체계	(연체율) 농협 '06년 9.38%, '07년 6.90%, '08년 5.44% 국민은행 '06년 4%, '07년 8%, '08년 5% ('08년 기준)
		(사후관리) 창업기술·경영지도 등 창업지원 자문

(3) 자활기금 창업자금 융자사업

2000년 「국민기초생활 보장법」 시행에 따라 자활기금은 자활지원사업의 원활한 추진을 위해 해당 지방자치단체에서 조성·운용하는 기금으로 자활공동체, 저소득 개인 사업자금 대여 및 융자금 이차보전, 전세점포임대, 자산형성지원, 자활사업 연구·개발, 수급자 및 차상위 계층의 복지증진을 위한 사업 등에 활용할 수 있으며, 이 중 자활공동체, 저소득 개인 사업자금 대여가 가장 큰 비중을 차지하고 있다⁵¹⁾.

51) 기금손실을 최소화하고, 저소득 빈곤층에 대한 혜택을 극대화하기 위하여 원금을 안

가. 지원대상

자활기금은 「국민기초생활 보장법」 제18조의3 및 동법 시행령 제26조의 2 내지 7을 그 근거로 두고 있으며, 저소득층 자활지원사업 취지에 비추어 보아 자활기금 활용용도 규정을 열거조항으로 해석할 수 있을 것이며, 이에 따라 지자체 여건에 맞는 자활사업 활성화 지원을 위해 자활기금을 적재적소에 활용할 수 있을 것이다.

다만, 2012 자활사업안내(보건복지부, 2012)에서 마이크로크레딧 제도와 관련된 자활기금의 용도를 살펴보면, 창업가능성이 높고 작업장 및 점포 확보가 긴요한 것으로 지방자치단체가 선정한 자활공동체, 사업단, 개인⁵²⁾을 대상으로 자활기금에서 전세점포 임대 자금지원이 가능하며, 지자체로부터 인정받은 자활공동체에 대하여는 사업자금 대여가 가능하다.

나. 편익내용

전세점포 임대는 관할 시·군·구청장이 점포를 임대하여 지역자활센터에 대여하는 방식으로 이루어진다. 융자금액은 2천만원에서 1억원 범위 내에서 전세점포 임대료 전액 지원을 원칙으로 하며, 자활공동체의 경우 2억원까지 가능하다. 구입하는 경우 1억원 한도에서 70% 이내의 지원이 가능하다. 1년 또는 2년 단위 임대계약기간을 원칙으로 하되 3회 걸쳐

정적으로 회수할 수 있는 자활공동체, 자활근로사업단 등에 대한 창업지원 융자사업 중심으로 활용한 것으로 나타났다. 그간 총 집행한 822억원 중 약 44%에 해당하는 363억원을 전세점포 임대지원(259억원), 자활공동체 사업자금 대여(106억원) 등에 지출하였다.(보건복지부 보도자료, 2011.7.20)

52) 개인의 경우는 개인창업자로서 점포임대지원이 필요하다고 시·군·구청장이 결정한 자에 한한다.

연장이 가능하며, 지원기간은 최장 6년까지 가능하다. 지원이율은 고정금리 연 3% 이내이며, 연체이율은 시중은행 연체금리를 고려하여 지자체 조례로 정하도록 하고 있다.

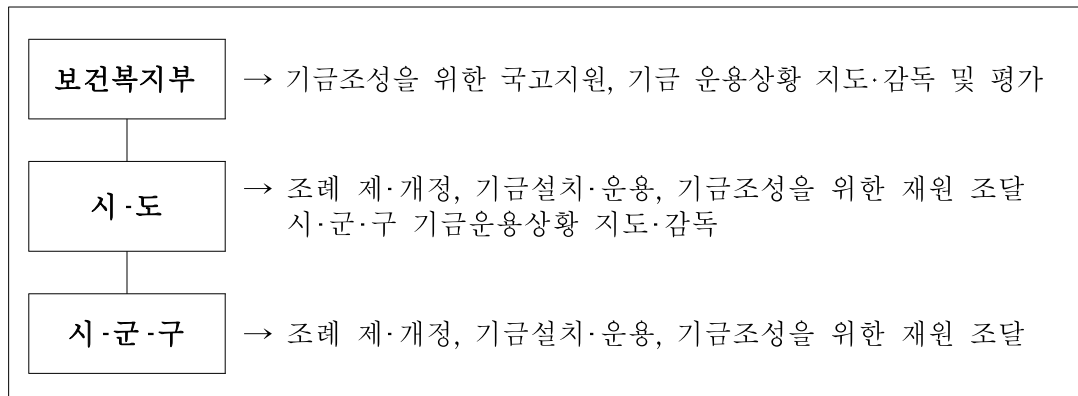
자활공동체 융자자금은 공동체당 최대 1억원의 범위 내에서 공동체의 사업규모, 계획 등을 면밀히 검토하여 시·도지사 또는 시·군·구청장이 결정할 수 있다. 5년 거치 5년 균등분할상환 또는 같은 기간 내 일시상환할 수 있으며, 이자율은 전세점포 임대지원과 동일한 고정금리 연 3% 이내로 하고 있다. 사업자금 대여에 따른 채권확보를 위해 보장기관은 신용보증기금을 활용하고, 보증료를 신청인에게 부담하도록 할 수 있다.

다. 전달체계

자활기금을 통한 창업자금 융가지원을 희망하는 지역자활센터 또는 개인은 전세점포 임대지원 신청서와 사업계획서를 작성하여 해당 시·군·구청장에게 신청하고, 지원할 자활기금을 관리하는 보장기관⁵³⁾의 장은 이를 검토하여 지원여부를 결정하며, 시·군·구에서 결정하는 경우에는 관할 시·도에 보고한다. 시·도 또는 시·군·구에서는 지원신청을 받은 후 최대 1월 이내에 지원에 대한 결정을 하여야 한다. 이에 따라, 보장기관은 지원여부 결정내역, 지원내용, 이자, 납부금액, 납부장소, 납부기한 등을 함께 통보한다. 시·도에서는 자활기금에서 필요한 자금을 시·군·구에 집행하고, 대여자금에 대한 사용수수료와 원금은 시·도 자활기금으로 귀속한다. 점포, 토지 등 부동산을 구입하는 경우 사업 종료 후 자활사업을 위한 용도로 사용해야 한다.

53) 「국민기초생활 보장법」 제2조 2. 보장기관이라 함은 이 법에 의한 급여를 행하는 국가 또는 지방자치단체를 말한다.

[그림5] 자활기금 창업자금 융자사업 전달체계



* 2012 자활사업안내(보건복지부, 2012)

라. 자원 및 지원조건

자활기금은 지방자치단체 또는 지방자치단체 외의 자로부터의 출연금, 다른 기금으로부터의 출연금, 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 장기 차입금, 기금의 대여에 따른 이자수입, 자활근로의 실시결과 발생하는 수익금, 기금의 운용수익, 국고보조금 등을 재원으로 한다. 지자체 직접 수행으로 운영관리비는 소요되지 않는다.

보장기관은 지원대상자의 정상 영업 및 변동사항 여부, 임대현황 및 운영현황, 사업의 경영실적 및 향후 전망 등 매 분기 1회 이상 지도·점검을 실시하여야 한다.

한편, 2000년부터 2011년 2월까지 저소득층의 자활을 지원하기 위하여 자활기금을 592억여원을 융자해 주었으며, 이 중 242억여원을 회수하고 나머지 283억여원은 상환 기한 미도래로 융자 중이며, 66억여원은 상환 만기일이 지났는데도 회수하지 못하고 있다⁵⁴⁾.

54) 저소득층 탈빈곤 지원대책 추진실태(감사원, 2011)를 참고하였다.

[표11] 자활기금 창업자금 융자사업 분석

의미		세부 요소
지원대상		(지원기준) 수급자 및 차상위자
		(활용범위) 창업·운영자금
		(대상선정) 전세점포 임대 : 자활공동체, 사업단, 개인 운영자금 : 지자체로부터 인정받은 자활공동체
편익내용		(지원금액) 전세점포 임대 : 2천만원~1억원(자활공동체 2억원) 운영자금 : 1억원
		(지원내용) 전세점포 임대 : 1~2년 임대, 3회연장, 최장 6년 운영자금 : 5년 거치 5년 상환, 동 기간 내 일시상환
		(채권확보) 운영자금 : 신용보증기금 활용
수행기관		지자체 직접 수행
재정	재원	(융자재원) 지자체 또는 지자체 외 출연금, 타 기금 출연금, 장기 차입금, 기금대여 이자수입, 자활근로 수익금, 기금 운용수익, 국고보조금 등
		(수행기관 운영비) 지자체 직접 수행 운영비 미소요
	이전체계	(미상환율) 11% → 미상환금/융자금(66억원/592억원) * 상환율 89%
		(사후관리) 지원대상자의 정상영업 및 변동사항 여부, 임대 및 운영현황, 사업 경영실적 및 향후 전망 등

마. 평가

자활기금은 재원 특성상 지역 여건을 감안한 자활지원 사업을 위하여 지자체별로 탄력적으로 운영할 수 있다. 자활기금 창업자금 융자사업 또한 지원대상, 편익내용 등에 있어서 재량을 발휘할 수 있다. 희망키움뱅크 사업, 저소득층 생업자금 융자사업 등은 지역여건을 감안하지 않고 공통된 기준에 의해서 사업을 수행하고 있는 반면, 자활기금 창업자금 융자사업은 지역여건에 따라 유동적으로 자금을 지원할 수 있는 것이다.

한편, 자활기금은 2010년 현재 3,290억원이 조성되고, 총 조성액의 25%에 해당하는 822억원을 집행하였다. 지역의 재정자립도, 자활지원사업 여건, 지자체장 및 담당자의 의지 등에 따라 자활기금의 조성과 활용 편차가 큰 편이다. 2012 지방자치단체의 자활기금 활성화 추진계획(2012)에 따르면 광역 16개, 기초 214개 등 230개 지자체에서 기금을 설치하였으나, 2010년 기금을 활용하지 않은 지자체가 102개에 이르고, 조례를 미제정하거나 조례를 제정하였더라도 기금을 미조성한 지자체가 19개 지자체로 나타났다⁵⁵⁾.

자활기금 창업자금 융자사업을 적극적으로 지원하기 위해서는 우선 그 재원이 되는 자활기금의 조성이 필요하고, 이와 함께 적재적소에 활용할 수 있도록 기금 활성화가 필요하다. 한편, 자활기금의 효율적인 조성·집행을 위해 e-호조 전산시스템 활용을 통한 채권관리가 필요하고, 중앙부처 주도가 아닌 지자체 중심으로 자활기금을 활성화하기 위한 노력이 요구된다.

또한, 자활기금 창업자금 융자와 이 자금을 빌리기 위한 신용보증보험 수수료를 모두 지원⁵⁶⁾하는 것은 마이크로크레딧 취지를 감안할 경우 지원대상 사업의 타당성이 높고, 대상자의 자립에 도움이 되는 경우에 중복지원도 가능하다고 볼 수 있으나, 도덕적 해이를 방지하고, 한정된 재원을 통해 보다 많은 대상자에 대한 지원을 위해서는 신중한 검토가 필요하다⁵⁷⁾.

55) 자활기금 운용 활성화 방안 마련 추진 보도자료(보건복지부, 2011)

56) 「국민기초생활 보장법」 시행령 제26조의4(기금의 용도) 7호에서는 「지역신용보증재단법」과 그 밖의 다른 법률에 따라 신용보증업무를 수행하는 기관이 자활공동체가 금융회사 또는 기금으로부터 대여받는 채무와 수급자가 대여받는 생업자금 채무를 신용보증하는 경우에 드는 비용의 용도로 사용할 수 있다고 되어 있다.

(4) 보건복지부 마이크로크레딧 제도 비교

보건복지부 마이크로크레딧 제도는 「국민기초생활 보장법」⁵⁸⁾을 근거로 하고 있으며, 이에 따라 생활이 어려운 사람의 최저생활을 보장하고, 자활을 돕는 사업으로 희망키움뱅크 사업, 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업 등을 실시하고 있다.

[표12] 보건복지부 마이크로크레딧 제도 현황

구 분		희망키움뱅크 사업	저소득층 생업자금 융자사업	자활기금 창업자금 융자사업
지원대상		공동체 → 개인 확대 * 긴급지원대상, 여성 우선지원	개인 대상 지원 * 희망키움통장, 북한 이탈주민 우선지원	공동체 중심 지원
편의 내용	지원 금액	창업·운영자금 2천만원 점포임대 1억원(공동체)	무보증 1,200만원 보 증 2,000만원 담 보 5,000만원	전세점포(2천만원~1억원) * 자활공동체 2억원 운영자금 : 1억원
	거치 상환	6개월 거치 54개월 상환 또는 1년 거치 4년 상환	5년 거치 5년 상환	5년 거치 5년 상환 * 운영자금
	이자율	2%	3%	3% 이내
수행기관		민간 마이크로크레딧기관	금융기관	지자체
재정	대출 재원	국고(일반회계)	공공자금관리기금	지자체 자활기금
	운영비 재원	융자금의 15% 지원 상환이자 2% 활용	이자보전 및 손실보전료 지급	재원 미소요 (지자체 직접수행)
	상환율/연체율	2005년 83%, 2006년 89%, 2007년 90%, 2008년 99% * 상환율('09년 기준)	(농협) '06년 9.38%, '07년 6.90%, '08년 5.44% (국민은행) '06년 4%, '07년 8%, '08년 5% * 연체율('08년 기준)	미상환율 11% * '11.2월 기준
	사후 관리	통합적 사회복지서비스 제공	창업기술 경영지도	사업 경영실적, 향후 전망 등 현황 파악

57) 후술하는 방글라데시 그라민뱅크 편의내용은 마이크로크레딧 적합도가 약한 편으로 편의내용은 대상자의 자립역량 함양과 도덕적 해이 방지를 동시에 고려하여야 한다.

58) 「국민기초생활 보장법」 제1조(목적) 이 법은 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 실시하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 한다.

가. 지원대상

마이크로크레딧 제도의 지원대상은 창업을 희망하는 수급자 또는 수급자로 전락할 우려가 있는 빈곤위험계층이다. 희망키움뱅크 사업, 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업 모두가 무보증 대출이 가능하며, 특히 희망키움뱅크 사업, 자활기금 창업자금 융자사업은 저소득층이 자립할 의지와 역량을 가지고 있으며, 사업타당성을 갖추고 있는 경우 지원을 받기가 용이한 지원 제도이다.

저소득층 생업자금 융자사업에서 무보증의 경우 연간 재산세 2만원 이상의 납입실적 또는 연간 소득금액이 600만원 이상인 자로 조건을 두고 있어 저소득층을 대상으로 무보증 창업자금 지원이 바로 이루어질 수 있는 것은 아니다.

저소득층 생업자금 융자사업은 개인을 대상으로 하고, 자활기금 창업자금 융자사업은 자활공동체를 중심으로 운영되고 있으며, 희망키움뱅크 사업은 자활공동체에서 개인으로 확대되었다. 자금의 활용범위는 창업자금 또는 운영자금이다. 다만, 각 지자체의 자활지원사업의 탄력적 수행을 위하여 조성·운용하는 자활기금의 대상, 용도는 더 확장될 수 있다.

실제로 작동하는 방식을 차치한다면, 보건복지부 마이크로크레딧 제도의 지원대상은 저소득층 생업자금 융자사업보다는 희망키움뱅크 사업이, 그리고 희망키움뱅크 사업보다는 자활기금 창업자금 융자사업이 마이크로크레딧 제도의 취지를 살리는데 더 가깝다고 할 수 있다.

나. 편익내용

희망키움뱅크 사업, 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업은 약간의 차이가 있으나, 개인을 대상으로 최대 2천만원, 자활공동체에는 최대 1억원을 지원하며, 저소득층의 부담을 경감하기 위하여 2~3%의 낮은 이자율을 적용하고 있다. 또한, 희망키움뱅크 사업과 자활기금 창업자금 융자사업은 원금상환에 있어서 5년 단위를 기본으로 운영하고 있으며, 저소득층 생업자금 융자사업은 이 보다 더 길게 5년 거치, 5년 원리금 상환으로 10년의 상환기간을 두고 있다.

저소득층 생업자금 융자사업은 대상조건에 있어서 보건복지부의 다른 마이크로크레딧 제도보다 까다롭다고 볼 수 있으나, 편익내용에 있어서는 보증, 무보증, 담보 방식으로 운영하고 있으며, 긴 상환기간을 부여하는 등 마이크로크레딧 제도의 취지에 가까운 제도라고 볼 수 있다. 저소득층 생업자금 융자사업에서 채권확보 또한 안정적으로 운영된다.

다. 전달체계

보건복지부는 마이크로크레딧 제도를 운영하면서, 희망키움뱅크 사업은 비영리 민간수행기관을, 저소득층 생업자금 융자사업은 금융기관을, 그리고 자활기금 창업자금 융자사업은 지자체를 활용하였다.

희망키움뱅크 사업은 융자금의 15%, 수취 이자 2%를 수행기관 운영비로 지원하였으며, 저소득층 생업자금 융자사업은 무보증의 경우 융자금의 13%, 보증의 경우 7%를 금융기관에 담보하여 주었으며, 자활기금 창

업자금 융자사업은 지자체 담당자가 직접 수행하고 있어 거래비용은 거의 들지 않는다. 거래비용의 관점에서 본다면, 자활기금 창업자금 융자사업이 마이크로크레딧 제도의 취지에 적합하다. 다만, 자활기금 창업자금 융자사업은 운영비는 소요되지 않으나, 지자체 담당자의 과부하에 따라 시간, 노력 등의 계량화할 수 없는 비용이 많이 소요될 것이다.

반면에, 수혜자의 혜택이 극대화되는 관점에서 살펴보면, 지원희망자가 창업자금 융자를 받는데 비용이 거의 발생하지 않으며, 사업의 타당성을 중심으로 대상자를 지원하는 희망키움뱅크 사업이 마이크로크레딧 제도의 취지를 잘 살리고 있다고 볼 수 있다.

라. 재원 및 지원조건

희망키움뱅크 사업은 국고를 마이크로크레딧 재원으로 활용하였고, 저소득층 생업자금 융자사업은 기획재정부가 운영·관리하고 있는 공공자금 관리기금을 재원으로 하여 창업자금을 지원한다. 자활기금 창업자금 융자사업은 지자체에서 보유하고 있는 자활기금을 활용하여 마이크로크레딧 사업을 추진하고 있다.

보건복지부의 마이크로크레딧 제도는 국고와 중앙 또는 지방정부의 기금을 통하여 안정적 재원이 투입되는 구조로 운영되었다. 국고와 기금을 재원으로 하는 사업 중 안정적이고, 지속적인 사업방식은 국고를 통한 사업일 것이다. 다만, 국고를 재원으로 활용한 희망키움뱅크 사업은 미소금융 사업과의 통합에 따라 종료되었다.

희망키움뱅크 사업은 사후관리를 통해 경영컨설팅, 교육훈련 등과 함께 통합적인 사회복지서비스 제공하고자 하였으며, 저소득층 생업자금 융자사업은 창업기술·경영지도 등 창업지원을 중심으로, 자활기금 창업자금 융자사업은 사업 경영실적, 향후 전망 등 현황 파악을 위주로 이루어진다. 광의의 사후관리를 실시하고자 한 희망키움뱅크 사업이 마이크로크레딧 취지에 좀 더 근접하고 있다.

다만, 상환율 또는 연체율에 있어서는 각 지표에 대한 세부지표, 기준연도 등이 달라 일률적으로 비교하는 데 한계가 있으나, 저소득층 생업자금 융자사업은 연체율 5~10%, 자활기금 미상환금 약 10%, 희망키움뱅크 사업의 연체율은 그 이상인 경우도 나타난다. 재원의 흐름에 있어서는 공공자금관리기금 재원에 대한 상각없이 국고를 투입하여 손실보전금을 지원하는 저소득층 생업자금 융자사업이 안정적이라고 볼 수 있다.

마. 분석 및 평가

자활기금 창업자금 융자사업은 저소득 개인 및 자활공동체 등 취약집단에 대하여 창업·운영자금, 필요에 따라서는 자립자금을 폭넓게 지원함에 따라 지원대상 차원에서 마이크로크레딧 적합도가 강하게 나타났으며, 지자체 담당자가 직접 수행함에 따라 거래비용을 최소화하는 전달체계에 해당한다고 볼 수 있다.

저소득층 생업자금 융자사업은 희망키움뱅크 사업보다 이자율이 1% 높기는 하나, 5년 거치, 5년 상환의 10년간 융자지원기간으로 희망키움뱅크 사업, 자활기금 창업자금 융자사업 상환기간보다 2배에 가까운 기간 동

안 상환하도록 하고 있으며, 무보증·보증·담보 등 유형별로 융자상품을 구성하고 있다. 또한 지원대상자 선정에서부터 채권확보가 이루어짐에 따라 편익내용에 있어서는 저소득층 생업자금 융자사업이 가장 마이크로크레딧 제도의 취지에 부합한다고 볼 수 있으며, 재원흐름 또한 채권확보 등으로 안정적이라고 할 수 있다.

대상자의 자립의지와 역량을 최우선에 두고, 사업타당성과 성공가능성이 있을 경우 창업자금을 지원하는 희망키움뱅크 사업은 수혜자 입장에서 관청을 드나드는 행정비용을 최소화하는 제도이다. 또한, 창업 컨설팅, 교육훈련, 경영상태 파악 등을 포함하여, 가구에 대한 사회서비스 연계, 자립지원 등 통합적인 사회복지서비스를 제공하는 사후관리 방식으로 마이크로크레딧 제도가 추구하는 저소득층 자립지원을 위한 사후관리 프로그램 제공에 가장 부합한다고 볼 수 있다.

[표13] 마이크로크레딧 분석 틀에 의한 보건복지부 제도 비교

선택의 차원	의미	마이크로크레딧 제도 적합도(약 < 강)
할당 (allocation)	지원대상	생업자금 융자 < 희망키움뱅크 < 자활기금 창업자금 융자
편익 (benefits)	편익내용	자활기금 창업자금 융자 = 희망키움뱅크 < 생업자금 융자
전달 (delivery)	수행기관	(거래비용↓) 희망키움뱅크 = 생업자금 융자 < 자활기금 창업자금 융자
		(방문비용↓) 생업자금 융자 < 자활기금 창업자금 융자 < 희망키움뱅크
재정 (finance)	이전체계	(재원 흐름) 희망키움뱅크 = 자활기금 창업자금 융자 < 생업자금 융자
		(사후 관리) 자활기금 창업자금 융자 < 생업자금 융자 < 희망키움뱅크

자활기금 창업자금 융자사업은 보다 많은 대상자를 수용하고, 수행기관 운영비 최소화를 통하여 마이크로크레딧 제도의 참여자에 집중하는 모형이며, 저소득층 생업자금 융자사업의 경우 편익내용이 사업 취지달성에 근접하고, 안정적으로 재원을 확보하는 마이크로크레딧 모델로 제도의 내용에 초점을 두고 있다고 할 수 있다. 한편, 희망키움뱅크 사업은 지원 대상자의 사업타당성에 관심을 갖고 재원을 배분하며, 사후관리 또한 지속적으로 실시하는 수혜자 중심 모델이라고 평가할 수 있다.

보건복지부 마이크로크레딧 사업 효과성 분석을 한 저소득층 융자사업 효율화 방안 연구(2012)에서는 희망키움뱅크 사업 참여자의 매출과 소득이 가장 많이 증대되었으며, 전세자금이나 운영자금보다 창업자금의 매출 및 소득증대 효과가 상대적으로 더 크게 나타났다. 대출규모는 1천~2천만원인 경우, 차입자가 여성이고 연령이 낮을수록 융자사업 참여를 통하여 융자에 따른 성과개선 효과가 크게 실현되는 것으로 분석하였다.

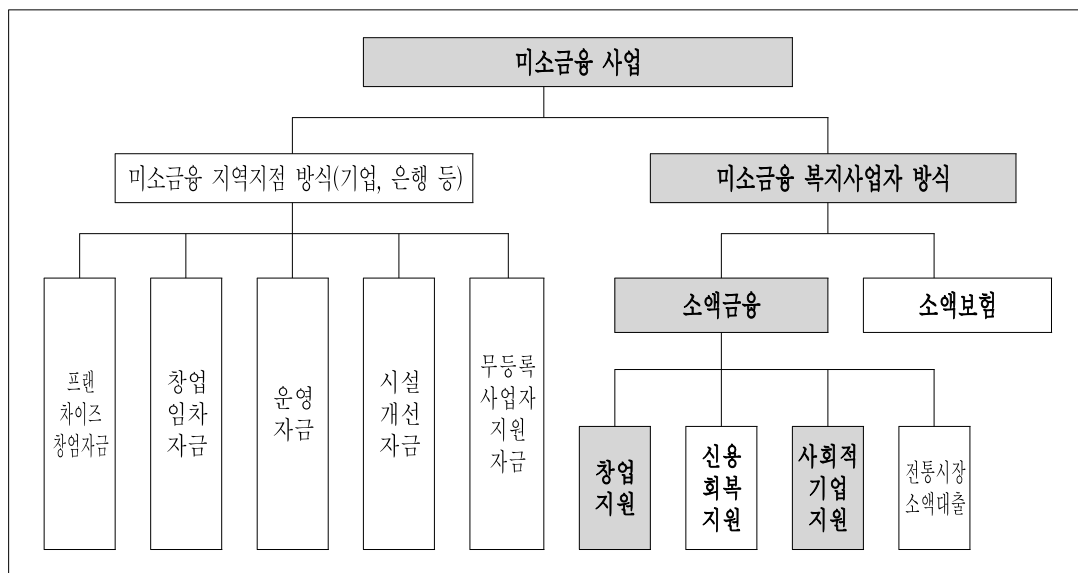
2. 금융위원회 소관 휴면예금관리재단 미소금융 사업

2008년 마이크로크레딧 은행 기능을 수행하는 소액서민금융재단의 출현으로 마이크로크레딧 제도는 새로운 전환점을 맞이하게 되었으며, 2009년 제31차 비상경제대책회의에서 소액서민금융재단을 휴면예금관리재단으로 개편하고, 전 부처의 마이크로크레딧 사업을 일원화하여 추진하는 등 미소금융 사업 확대방안을 마련하였다. 향후 10년간 기부금 1조 5천억원, 휴면예금 출연금 7천억원 등 2조 2천억원 이상의 재원 조성을 통하여 저소득 취약계층 약 20만 가구에 대한 지원계획을 수립하고, 미소금융 사업을 추진하고 있다.

미소금융 사업은 크게 2가지 방식으로 나뉘어 볼 수 있는 데, 한 가지는 지역법인, 기업, 은행 등에 대출채권, 운영비를 지원하여 프랜차이즈 창업자금, 창업임차자금, 운영자금, 시설개선자금, 무등록사업자 지원자금 등 5개 유형에 대하여 자금을 대여해 주는 미소금융 지역지점 방식이며, 다른 한 가지는 소액금융, 소액보험 사업이다.

소액금융은 저소득층에 대한 융자지원을 위하여 민간 수행기관을 복지사업자로 선정하여 사업을 추진하는 방식으로 창업 지원, 신용회복 지원, 사회적기업 지원, 전통시장 소액대출 지원으로 다시 나뉜다. 미소금융 사업에서 마이크로크레딧 제도를 구체적으로 살펴보기 위해서는 저소득층에 대한 복지사업 방식을 검토해 볼 필요가 있다.

[그림6] 미소금융 사업 체계도



* 휴면예금관리재단 홈페이지 자료 재구성(2012)

휴면예금관리재단⁵⁹⁾에 따르면 우선, 창업 지원 분야는 자활의지가 있고, 저소득 금융소외계층에게 마이크로크레딧 형태로 창업에 필요한 자금, 경영기술 지원 등을 제공함으로써 이들이 빈곤에서 벗어날 수 있게 도와준다. 신용회복 지원을 통해 신용회복 중에 있는 자의 예상치 못한 급전 수요에 대해 저리로 자금을 지원함으로써 금융채무 불이행자로 재전락하는 것을 방지하고, 실질적 경제회생을 촉진한다.

그리고 사회적기업 지원 분야는 기존 시장에서 자금 조달이 어렵지만 발전가능성이 높은 사회적기업을 발굴하고 그에 대한 지원을 함으로써 궁극적으로 저소득층 취업 활성화를 목적으로 하고 있으며, 사회적기업 육성을 통해 저소득 취약계층 및 빈곤계층 일자리 제공을 통하여 소득활동 기회와 경제적 자립기회를 제공한다. 마지막으로 전통시장 소액대출 지원은 기초자치단체가 복지사업자의 역할을 수행하며, 상인회를 통하여 자금이 필요한 상인을 지원하는 방식이다.

미소금융 사업에서 복지사업자가 수행하는 방식 중 본 연구에서 검토하고 있는 마이크로크레딧 제도에 해당하는 영역은 창업지원과 사회적기업 지원 분야로 볼 수 있다. 따라서, 마이크로크레딧 방식으로 운영되는 창업지원과 사회적기업 지원 분야에 중점을 두어 지원대상, 편익내용, 전달체계, 재원 및 지원조건을 살펴보기로 한다.

59) www.smilemicrobank.co.kr

(1) 지원대상

미소금융 사업의 주된 타겟 대상은 신용 7~10등급을 대상으로 하고 있으나, 저소득층 복지사업을 수행하는 복지사업자의 경우 금융위원회 고시 조건 내에서 그 지원 대상을 정할 수 있다. 그 용도는 대개 창업 또는 운영자금이다.

창업지원 대상은 최저생계비 조건 충족 대상, 「사회적기업 육성법」의 취약계층 대상, 특정 금융소외계층 대상 등으로 나눌 수 있다. 최저생계비 조건은 부산광역시활센터, 나눔과 기쁨 등이 채택한 방식이다⁶⁰⁾.

「사회적기업 육성법」의 취약계층⁶¹⁾은 자신에게 필요한 사회서비스를 시장가격으로 구매하는 데에 어려움이 있거나 노동시장의 통상적인 조건에서 취업이 특히 곤란한 계층으로 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람 등을 말한다⁶²⁾. 사회적기업 지원은 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 「사회적기업 육성법」 제8조의 인증요건을 갖추고 있는 기업을 대상으로 지원한다.

60) 부산광역시활센터는 최저생계비 150% 이하인 수급자 및 차상위를 대상으로 하고 있으며, 나눔과 기쁨은 이보다 좀 더 높은 170% 이하를 대상으로 하고 있다.

61) 「사회적기업 육성법」 시행령 제2조에 따르면, 가구 월평균 소득이 전국 가구 월평균 소득의 100분의 60 이하인 사람, 관련법에서 정하고 있는 고령자, 장애인, 성매매피해자, 청년, 경력단절여성, 신규고용촉진 장려금의 지급대상이 되는 사람, 북한이탈주민, 가정폭력 피해자, 한부모 보호대상자, 결혼이민자, 갱생보호 대상자 등이 이에 해당한다.

62) 해피월드복지재단, 신나는 조합 등이 이 기준을 통해 지원하였으며, 한국법무보호복지공단, 함께 일하는 사람들 등 수행기관에 따라서는 창업을 희망하는 출소자, 북한이탈주민 등 특정 취약계층을 대상으로 창업자금을 지원하기도 한다.

[표14] 미소금융 주요 복지사업자(창업·사회적기업) 지원현황

(단위 : 건, 억원)

구분	분야	복지사업자명	지원시기	'08~'10년			'11년			누계		
				지원금	대출취급		지원금	대출취급		지원금	대출취급	
					건수	금액		건수	금액		건수	금액
소액금융	창업	사회연대은행	'08.9	35.0	203	35.0	0.0	0	0.0	35.0	203	35.0
		신나는조합	'08.11	11.0	34	7.0	1.0	5	1.0	12.0	39	8.0
		소상공인 진흥원	'09.6	40.0	212	40.0	0.0	0	0.0	40.0	212	40.0
		한국법무보호 복지공단	'09.7	30.0	57	22.2	14.0	43	18.5	44.0	100	40.7
		해피월드 복지재단	'09.6	43.0	184	33.4	0.0	56	9.6	43.0	240	43.0
		나눔과기쁨	'10.8	2.5	8	1.6	3.0	19	3.8	5.5	27	5.4
		함께일하는 사람들	'10.6	10.0	12	4.7	8.0	26	12.8	18.0	38	17.5
		부산복지 개발원	'10.9	2.5	3	0.5	0.0	8	1.8	2.5	11	2.3
		소 계	-	174	713	144.4	26	157	47.5	200	870	191.9
	사회적기업	함께일하는 재단	'08.9	30.0	25	30.0	15.0	13	11.8	45.0	38	41.8
		열매나눔재단	'09.7	30.0	30	27.7	15.0	13	15.3	45.0	43	43.0
		민생경제 정책연구소	'09.6	25.0	23	30.0	12.5	5	7.5	37.5	28	37.5
		민생포럼	'09.6	35.0	18	22.1	30.0	14	27.1	65.0	32	49.2
		사람사랑	'09.7	5.0	3	4.0	5.0	2	2.3	10.0	5	6.3
		소 계	-	125	99	113.8	77.5	47	64	202.5	146	177.8

* 휴면예금재단 보도자료(2012)

(2) 편익내용

창업지원은 창업자금과 운영자금 융자지원으로 나뉘며, 운영자금은 창업자금과 동일한 규모로 지원되거나 또는 그 보다 작은 수준에서 지원된다. 창업자금은 최대 5천만원까지 지원이 가능하며, 5년 이내 원리금 균등 상환, 8% 수준의 이자율을 적용한다.

한편, 전세점포 보증금 지원에 있어서는 만기 일시상환을 조건으로 지급한다. 사회적기업에 대한 지원은 일반적으로 최대 2억원, 5년 이내 원리금 균등분할 상환으로 운영되고 있으며, 대여이자율을 4.5% 이내이다.

[표15] 미소금융 주요 복지사업자(창업·사회적기업) 편익내용

복지사업자명		대출조건				
		용도	금액 (최대)	기간	이자율	상환방법
창업	해피월드 복지재단	창업자금	4천만원	4년 (6개월거치)	연 6.5%	원리금 균등 분할상환
		운영자금	4천만원	4년 (3개월거치)	연 6.5%	
		전통시장지원	3천만원	4년 (6개월거치)	연 4%	
	한국법무보 호복지공단	출소자창업지원임 대차보증금	5천만원	4년	연 2%	만기일시상환
	사회연대 은행	창업 운영자금	2천만원	4년 (6개월 거치)	연 7%	원리금 균등 분할 상환
	신나는 조합	창업자금	5천만원	5년 (3개월 거치)	연 6%	원리금 균등분할 상환
		운영자금	2천만원			
	부산광역시 자활센터	창업자금	2천만원	5년 (18개월 거치)	연 5%	원리금 균등 분할 상환
		운영자금	1천만원	18개월	연 7%	
	나눔과 기쁨	임대차보증금	5천만원	5년	연7.4%	만기일시상환
		운영자금		5년 (6개월 거치)		원리금 균등 분할 상환
	함께일하는 사람들	창업·운영자금	5천만원	5년 (6개월 거치)	연 8%	원리금 균등 분할 상환
		정착안정자금		5년		만기일시상환
사 회 적 기 업	열매나눔 재단	임대차보증금	2억원	5년 (12개월 거치)	연 4.5%	거치식 상환
		시설운영자금				
	민생경제 정책연구소	임대차보증금	2억원	5년 (12개월 거치)	연 3%	원리금 균등 분할 상환
		시설운영자금				
	함께일하는 재단	임대차보증금	2억원	5년 (12개월 거치)	연 3%	원리금 균등 분할 상환
		시설운영자금				
		재무구조개선자금				

* 휴먼예금관리재단 홈페이지 자료 재구성(2012)

(3) 전달체계

금융위원회는 저신용·저소득 서민에게 낮은 금리로 창업 및 사업운영자금을 지원하는 제도를 ‘미소금융’이라 명명하였으며, 휴면예금관리재단을 통하여 미소금융 사업을 수행하고 있다. 특히, 휴면예금관리재단에서는 마이크로크레딧 방식의 저소득층 복지사업으로 창업 또는 사회적기업 등을 위한 융자지원 사업을 실시하고 있다.

저소득층 복지사업 등을 영위하고 있으며, 공신력, 재정능력, 사업수행능력 등을 평가하여 미소금융 복지사업자⁶³⁾를 선정한다. 영리와 비영리 민간기관을 구분하지는 않는다. 공신력에는 합목적성, 사회적 인지도, 지속가능성을 요소로 보며, 재정능력은 재무건전성과 예산집행의 적정성을 본다. 사업수행능력에 있어서는 사업의지, 전문성, 사업실적, 사업추진기반 등을 갖추고 있는 복지사업자여야 한다.

이에 따라, 선정된 복지사업자에게 대출자금을 지원하고, 복지사업자의 자원과 역량을 총동원하여 대상자 발굴, 지원, 상환·사후관리 등을 실시한다. 사회적기업 지원을 위한 복지사업자 선정, 사업 수행방식도 이와 동일하다. 2011년도에는 창업지원 8개, 사회적기업 지원 5개 총 13개의 복지사업자를 선정하여 마이크로크레딧 사업을 추진하였다.

63) 「휴면예금재단 관리에 관한 법」 제2조에 따르면, 금융기관, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률에 따른 공익법인, 민법 또는 상법에 따라 설립된 법인으로서 저소득층 복지사업 등을 정관의 사업목적에 포함하고 있는 자, 그 밖에 제1호부터 제3호까지에 준하는 법인 또는 단체가 이에 해당한다.

(4) 재원 및 지원조건

미소금융 사업은 정부재정 지원없이 휴면예금, 민간기부 등을 중심으로 사업재원을 조성·운영을 원칙으로 한다. 휴면예금재단 내부 자료에 따르면, 2008년부터 2011년까지 4년간 누계로 휴면예금 6,182억원, 기부금 7,858억원이 증가하였으며, 휴면예금 원권리자 681억원 지급에 따라 약 1조 3,360억원의 재원을 조성하였다. 그 중 창업지원과 사회적기업 지원은 휴면예금을 주 재원으로 활용하고 있다. 창업지원은 200억원을 지원받아 870명을 대상 192억원을 활용하였으며, 사회적기업 지원에 있어서는 약 202억원을 재원으로 146개 사회적기업을 대상 178억원을 지원하였다.

그리고, 2011년 기준 창업, 사회적기업, 신용회복, 전통시장 등 기존 복지사업자를 통한 대출잔액은 796.7억원이며, 연체액은 71.5억원으로 대출잔액 기준 연체율은 8.98%이나, 창업지원, 사회적기업 지원, 신용회복 지원 등을 수행하는 15개 복지사업자는 15.69%에 이르는 것으로 나타났다. 한편, 2008년, 2009년 2년간 지원한 금액의 상환에 있어 사회적기업 지원, 신용회복지원은 100%의 회수율을 나타낸 반면, 창업·취업을 지원하는 복지사업자의 자금 평균 회수율은 74.9%로 나타났다⁶⁴⁾.

복지사업자 운영비는 별도로 지급하지 않고, 대상자로부터 상환되는 약 6~8%의 이자를 운영비로 활용하도록 하였다.⁶⁵⁾ 2010년도에는 복지사업자와 사업계약 체결하면서 지원금을 대출금으로 규정하고, 회수율을

64) 서민금융 지원시스템 운영 및 감독실태(감사원, 2011)를 참고하였다.

65) 2011년까지 미소금융 지역지점에는 수취 이자를 재단에서 환수하는 대신, 대출재원의 10%를 운영비로 지원하였으며, 2012년 이후 미소금융 지역지점, 복지사업자 동일한 방식으로 수취이자를 활용토록 하고 있다.

95%로 정한 후 지원금의 연 2%를 대손 예납토록 하고, 회수율에 미치지 못할 경우 대손에 따른 책임을 엄격히 지도록 하였다⁶⁶⁾.

휴면예금관리재단은 미소아카데미를 통하여 전문인력을 양성하고 있으며, 맞춤형 자원봉사 활동을 전개하고 있다. 또한, 대학에 마이크로파이낸스 강의를 개설하고, 지역협의체를 통한 사회연대를 강화, 국제협력 미소금융 사업을 추진하는 등 사회적 네트워크를 구축해나가고 있다. 한편, 자체 상환·사후관리 역량을 보유하고 있는 복지사업자를 선정함에 따라 교육, 컨설팅은 제공하지 않는 대신, 계약에 따른 사업지원·관리와 함께 간담회, 워크숍을 통하여 복지사업자와 파트너십을 강화하고자 한다.

[표16] 미소금융 사업 분석

의미		세부 요소
지원대상		(지원기준) 최저생계비(170% 또는 150% 이하) 조건 충족하거나, 「사회적기업 육성법」 취약계층(월평균 소득 60/100 이하) 또는 창업 희망 출소자, 북한이탈주민 등 특정취약계층 등 대상
		(활용범위) 창업·운영자금
		(대상선정) 개인 또는 사회적기업
편익내용		(지원금액) 개인 창업자금 최대 5천만원 * 운영자금 : 창업자금보다 낮은 수준 사회적기업 임대차보증금·시설운영자금 2억원
		(이자율) 8% 내외
		(거치·상환기간) 평균 6개월 거치 최대 5년 내 원리금균등상환
		(채권확보) 복지사업자 자체 대상자 상환·사후관리
수행기관		휴면예금관리재단 - 복지사업자(영리·비영리 민간기관 등) 위탁
재정	재원	(융자재원) 휴면예금
		(수행기관 운영비) 6~8% 수취 이자율 활용
	이전 체계	(연체율) 대출잔액 기준 연체율(30일 이상) 15.69%
		(사후관리) 복지사업자 자체 역량을 통한 대상자 관리

66) 감사원 지적에 따라 2012년 예납제도는 폐지하였다.

3. 마이크로크레딧 적합도 분석 및 평가

앞선 논의를 바탕으로 미소금융 사업을 보건복지부의 마이크로크레딧 제도와 비교해 보면, 첫째 미소금융 사업의 지원대상은 수행기관에 따라 달리 정하고 있으나, 최저생계비 170% 이하를 대상으로 지원하기도 하며, 사회적기업 등 집단을 대상으로 지원하며, 출소자, 북한이탈주민 등 특정대상에 대하여 지원하기도 한다. 또한, 창업·운영자금을 지원함에 따라 지원대상에 있어 마이크로크레딧 적합도는 강한 편이다.

둘째, 편익내용에 있어서는 이자율이 8% 범위로 보건복지부 제도보다 상대적으로 높은 편이나, 개인을 대상으로 최대 5천만원까지 지원이 가능함에 따라 대도시에서 창업을 희망하는 자에게 현실적인 사업자금 지원이 될 수 있도록 하였다.

셋째, 수행기관을 통해 발생하는 거래비용은 중간정도이며, 수혜자 관점에서 만족도는 강한 편이다. 마지막으로 재원의 흐름을 살펴보면, 미소금융 사업은 휴면예금을 재원으로 활용하고 있어 원권리자가 나타날 경우 되돌려 줘야 하는 부담, 휴면예금 손실에 대한 우려 등으로 수행기관에 재원이 충분히 흘러들어가지 못하는 구조로 재원흐름은 약한 편이다. 수행기관이 사후관리를 통해서 대상자에 대한 창업지원 및 맞춤형 복지 서비스를 제공하는 등 사후관리는 강한 편이다.

미소금융 사업은 마이크로크레딧 제도의 취지를 구현하는 데 있어 보건복지부의 희망키움뱅크 사업과 지원대상, 편익내용, 수행기관 차원에서 거의 유사한 수준에서 적합도를 나타내고 있다. 다만, 재원 및 이전체계

중 사후관리 또한 동일하게 볼 수 있으나, 재원흐름에 있어서는 휴면에
금을 활용하는 미소금융 사업이 희망키움뱅크 사업보다 마이크로크레딧 적
합도가 약한 것으로 볼 수 있다.

[표17] 국내 마이크로크레딧 제도 비교분석

선택의 차원	의미		마이크로크레딧 제도 적합도(약 < 중 < 강)
할당 (allocation)	지원대상		생업자금 용자 < 미소금융 = 희망키움뱅크 < 자활기금 창업지원
편익 (benefits)	편익내용		미소금융 ≤ 희망키움뱅크 = 자활기금 창업지원 < 생업자금 용자
전달 (delivery)	수행 기관	거래비용↓	생업자금 용자 = 미소금융 = 희망키움뱅크 < 자활기금 창업지원
		방문비용↓	생업자금 용자 < 자활기금 창업지원 < 미소금융 = 희망키움뱅크
재정 (finance)	재원 및 이전 체계	재원흐름	미소금융 < 희망키움뱅크 = 자활기금 창업지원 < 생업자금 용자
		사후관리	자활기금 창업지원 < 생업자금 용자 < 미소금융 = 희망키움뱅크

제3절 국내의 주요 마이크로크레딧 제도 특징 및 평가

1. 국내 마이크로크레딧 제도의 주요 특징

마이크로크레딧 제도는 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 저소득 취약계층의 자립을 지원할 목적으로 소액의 사업자금을 대여해 주고, 사후 관리 프로그램을 제공하는 것이라고 정의한 바 있다. 마이크로크레딧 제도의 정의와 분석 틀에 따라 국내 마이크로크레딧 제도의 특성을 살펴보기로 한다.

(1) 지원대상

국내 마이크로크레딧 제도는 최저생계비 조건 또는 「사회적기업 육성법」 취약계층 등에 해당하는 자를 지원대상으로 하고 있으며, 희망키움뱅크 사업과 같이 자활공동체 등 집단에 대한 지원에서 저소득 개인으로 지원대상을 확대하기도 하며, 미소금융 사업은 미소금융 지역지점을 통한 저소득·저신용 개인 위주 지원에서 복지사업자를 통한 사회적기업, 전통시장 상인회 등 집단에 대한 지원으로 그 대상을 넓혀 나가고 있다. 개인과 집단에 대한 구분없이 사업자금이 필요하나 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 저소득 취약계층을 지원하는 마이크로크레딧 제도의 취지를 살려나가고 있는 추세이다. 그 활용 범위에 있어서는 생계지원 자금까지 융자가능성을 열어두고 있는 자활기금 창업자금 융자사업을 제외하고는 창업 및 운영자금을 주로 지원한다.

(2) 편익내용

마이크로크레딧 제도는 소액의 사업자금을 대여하는 사업으로, 소액의 기준은 국가별 경제적 차이에 따라 결정된다고 언급한 바 있다. 보건복지부 마이크로크레딧 제도에서 개인에 대한 사업자금 지원은 최대 2천만원이었으나, 미소금융 복지사업자 방식의 사업에서는 최대 5천만원까지 지원한다. 한편, 운영자금은 대부분이 창업자금 지원보다 낮은 수준에서 지원하고 있다.

보건복지부 사업에서 대여이자율은 3% 내외의 저리로 운영하여 마이크로크레딧을 통한 저소득층 자립지원에 충실하였으나, 미소금융 사업에서는 8% 내외로 적용하여 대여자의 도덕적 해이를 막고, 수행기관의 운영비를 보조하고자 한 측면이 크다고 볼 수 있다. 상환기간은 대체적으로 5년 이내의 범위를 두고 있으며, 채권확보에 있어서는 무담보를 원칙으로 하고, 수행기관이 대상자에 대하여 사후관리를 강화하는 방향으로 접근하고 있다.

(3) 전달체계

국내에서 마이크로크레딧 제도를 추진하기 위하여 다양한 전달체계 방식을 도입하고 있다. 정부주도 민간협력형 마이크로크레딧 제도의 전달체계는 비영리·영리 민간기관, 금융기관, 지자체 등 다양한 수행기관으로 구성된다⁶⁷⁾. 전 부처의 마이크로크레딧 사업을 통합하여 추진하고 있는

67) 본 연구에서 민간영역이 자체적으로 수행하는 마이크로크레딧 제도에 대한 논의는 생략하기로 한다.

미소금융 사업 역시 다양한 민간기관이 참여할 수 있도록 수행기관을 개방하는 추세이다.

각 수행기관별로 장·단점을 갖고 있음에 따라 전달체계 도입방식만으로 마이크로레딧 제도 적합도를 선불리 판단하기는 어려울 것이다. 현재 마이크로레딧 제도를 효율적으로 가장 잘 추진할 수 있는 전달체계를 마련하고자 하나, 마이크로레딧 제도의 짧은 역사, 수행기관에 대한 수퍼바이저⁶⁸⁾ 부재 등에 따라 각기의 수행기관이 우수한 성과를 올리고, 자기책임과 자기검증을 강화하기 방향으로 선의의 경쟁을 펼치는 구도로 보아야 할 것이다.

(4) 재원 및 지원조건

마이크로레딧 재원은 각 사업에 따라 국고, 공공자금관리기금, 자활기금 등 안정적인 정부재정을 활용하는 방식으로 추진되었다. 미소금융 사업으로 통합 이후에는 정부재정 투입보다는 유휴 재원을 효과적으로 활용하고, 자원의 재배분 측면에서 휴면예금을 주요 재원으로 활용하고 있다.

수행기관에 대한 운영비는 희망키움뱅크 사업, 미소금융 사업과 같이 융자금의 일정비율을 지원하거나, 이자차액을 지원하는 방식과 저소득층 생업자금 융자사업과 같이 수행기관의 도덕적 해이를 방지하고 상환을

68) Pettes(1979)는 수퍼비전을 사회사업자(사회복지사·복지기관보다 광의의 개념으로 이해할 수 있다)가 다른 실무자에게 최선의 능력을 다하도록 힘을 주는 과정이라 정의하였으며, Kadushin(1976)은 수퍼비전의 주요 기능을 행정, 교육, 지지 기능으로 들었다. 수퍼바이저는 수퍼비전에 대한 이론 학습, 기술 습득, 경험 축적 등을 통하여 다른 실무자에게 역할모델이 되어야 한다.

제고를 위하여 일정비율의 손실보전금을 약정하는 방식으로 이루어진다. 상환율과 연체율에 있어서는 각 사업마다 그 기준이 다르게 운영되고 있으며, 저소득 취약계층에 대한 융자사업의 특성상 금융기관의 일반 융자보다는 연체율이 다소 높은 편에 해당한다.

한편, 마이크로크레딧 제도가 금융기관의 일반 융자와 가장 큰 차이가 있는 사후관리 영역에 있어서는 그 중요성이 강조되고 있으며, 이를 위해 수행기관의 자체 역량 강화를 우선적으로 요구한다.

2. 국내 마이크로크레딧 제도에 대한 비판적 고찰

「국민기초생활 보장법」에서 마이크로크레딧 사업 방식을 언급하고 있듯이, 국내의 마이크로크레딧 제도는 저소득 취약계층 대상자에 주목하고, 신용대출 방식으로 저금리 무담보를 원칙으로 받아들이고 있다. 또한, 제도권 금융기관의 일반대출 상품을 이용하기 곤란한 이들의 창업을 지원하기 위하여 정부 재원을 주요 재원으로 활용하되, 민간기관이 적극적으로 수행기관으로 참여하여 대상자를 선정하고, 사업을 관리하는 체계이다.

국내 마이크로크레딧 제도는 ‘저소득층의 자립지원을 위한 근로연계 복지정책’ 측면에서 접근하는 경향이 짙으며, 이에 따라 장기, 저리, 무담보 등을 통한 수혜자에 대한 부가적 배려가 강하며, 안정적인 사업 추진을 위해 국고를 주요 재원으로 하는 ‘정부주도 민간협력형 마이크로크레딧 제도’로 평가할 수 있다.

한편, 국내 마이크로크레딧 제도는 편익내용이 크게 작동하는 대신 상환율은 낮고, 연체율은 높은 등 수행기관 및 지원대상자의 도덕적 해이 발생 가능성이 높으며, 대출재원, 운영비 재원 등을 위해 정부에서 재원이 안정적으로 투입되지 않는 한 지속가능한 한국형 마이크로크레딧 제도로 발전하는 데 한계가 있을 것이다.

저소득층 용자사업 효율화 방안 연구(보건복지부, 2012)에 따르면, 보건복지부의 3가지 사업은 대출조건을 수혜자에게 매우 유리하게 설정하고 있으며, 현재의 이자율은 지나치게 낮은 수준으로 대손비용의 회수도 사실상 불가능한 구조로 사업의 장기적 지속가능성 여부는 정책 당국의 지속적인 추가 재원 투입 여부에 달려있다고 본다. 미소금융 사업에 대해서는 명확한 정책목표의 부재로 사업 정체성 상실, 장기적 지속가능성 확보를 위한 장치 부재, 경직적인 사업설계, 금융 중심적 접근, 민간 마이크로크레딧 수행기관 위축 등의 문제점이 있다고 보았다.

또한, 동일한 정책 취지를 지닌 다수의 정책이 서로 다른 전달체계를 통하여 실시되고 있어 효율성, 형평성 측면에서 문제가 우려되며, 상환이 필요한 용자지원 사업이나 이를 위한 채권확보 시스템이 마련되어 있지 않아 향후 부작용이 예상됨에 따라 대응방안을 강구할 필요가 있다고 언급하고 있다.

서민금융 활성화 추진현황 및 향후계획(금융위원회, 2011)에서는 미소금융 사업을 자금지원 기반을 단기간 내에 구축하여 다수의 전통시장에서 일수가 사라지고, 자활 성공사례도 늘어나고 있다고 그간의 성과를 평가하였다.

그러나, 대출실적, 연체율 관리 등 금융사업 위주로 운용되고 있는 측면이 있다고 보았으며, 지자체, 지역 NGO 등의 미소금융 사업에 대한 역할이 저조하고, 미소금융 사업과 지역사회와의 연대가 미흡하다고 지적하고, 앞으로 지속가능한 한국형 마이크로크레딧 제도로 발전하기 위해서는 경영컨설팅을 지원하는 등 제도 보강이 필요하다고 보았다.

또한, 서민금융 지원시스템 운영 및 감독실태 감사보고서(감사원, 2011)에서는 자금이 필요한 저소득·저신용층에게는 휴면예금관리재단이 정한 기준이 엄격하여 미소금융 사업의 대출실적이 저조하고, 미소금융 사업이 성공하기 위해서는 민간에서 마이크로크레딧 사업을 하는 기관들과의 협력체계 구축 및 운영기법의 공유·활용이 절실하며, 지속가능한 미소금융 사업을 위해서는 휴면예금의 효율적 관리가 필요하다고 보았다.

김규한(2010)은 국내의 마이크로크레딧 제도는 짧은 역사에도 불구하고, 저소득층 일자리 창출과 소득증대에 기여하여 금융소외문제를 해소할 수 있는 대안으로 작동하고 있으며, 사업추진방식에 있어서도 시민단체가 가지고 있는 다양한 지원조직과 인력을 결합시켜 시너지 효과를 발휘하였다는 데 성과를 거두었다고 평가한다.

다만, 수행기관의 재정적인 지속가능성이 취약하고, 정부의 비중이 커지고 있으며, 예금, 보험 등 다양한 금융서비스를 취급하지 못하고, 소액신용대출과 창업훈련 등 기업서비스를 제공하는 단계에 머물러 있는 점을 한계로 들고 있다. 특히, 미소금융 사업에 대해서는 정부주도형 사업, 전문 인력 부족, 도덕적 해이 초래 가능, 기존 민간수행기관의 사업 위축 우려, 기존 수행기관과 협력관계 미흡 등을 문제점으로 꼽고 있다.

제4장 국내외 마이크로크레딧 제도 비교

본 장에서는 국내 마이크로크레딧 제도의 특성을 마이크로크레딧 제도의 효시이자 전형이라고 할 수 있는 방글라데시 그라민뱅크 제도와 비교하여 국내 마이크로크레딧 제도의 특징을 도출하고자 하며, 프랑스 ADIE, 미국 ACCION USA 등 선진국 마이크로크레딧 모델과 비교를 통하여 한국형 마이크로크레딧 제도가 나아가야 할 방향을 모색해 보고자 한다.

제1절 그라민뱅크와 국내 마이크로크레딧 제도비교

1. 방글라데시 그라민뱅크

방글라데시 치타공대학 경제학과 교수로 재직하던 무하마드 유누스가 1976년 고리대금업자 횡포에 시달리는 대학 주변 마을 빈민들에게 자금을 빌려준 것이 마이크로크레딧 제도의 시발점으로 볼 수 있으며, 1983년 그라민뱅크를 설립하였다. ‘그라민’은 벵골어 ‘그람 gram’에서 온 말로 마을이라는 뜻을 가지고 있다.

그라민뱅크는 신용은 ‘모든 인간의 기본적인 권리’라는 신념을 갖고, 빈곤과 하루하루 싸우고 있는 빈민에게 신용대출을 가능토록 지원하는 것으로 인간으로서 존엄성을 회복하며, 스스로 운명을 개척해 나갈 수 있도록 하는 것을 그 설립 목적으로 하고 있다.

최근 그라민뱅크는 마이크로크레딧을 통한 대출사업 이외에도 전력수급에 애로가 있는 농촌에 전기를 공급하는 그라민 샹티, 빈민층에 이동전화 서비스를 제공하는 그라민폰, 프랑스 유제품 회사 다농과 협력을 통한 아동용 유제품을 생산하는 그라민 다농 등 저축, 보험업무 및 사회적 기업 활동 등 마이크로파이낸스 영역으로 그 기능을 확장해나가고 있다. 여기에서는 그라민뱅크가 마이크로파이낸스 영역에서까지 성공적으로 자리잡을 수 있도록 밑바탕이 되어 준 마이크로크레딧 제도를 중점적으로 살펴보기로 한다.

(1) 지원대상

‘Bank for the Poor’를 지향하는 그라민뱅크는 2010년말 현재 8만 여개 마을에서 활동하고, 125만 여개의 그룹, 834만 여명이 참여하고 있으며, 여성비율은 1990년대 90%대 진입, 2010년 97%에 이른다. 그라민뱅크는 농촌의 극빈자 중 여성을 주 고객(women only policy)으로 하고 있다.

[표18] 그라민뱅크 지원대상 현황

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
그룹 수(개)	685,083	877,142	1,086,744	1,168,840	1,210,343	1,253,160	1,284,606
지원마을(개)	48,472	59,912	74,462	80,678	83,566	83,458	81,376
대상(명)	4,059,632	5,579,399	6,908,704	7,411,229	7,670,203	7,970,616	8,340,623
여성비율(%)	96	96	97	97	97	97	96

* Grameen Bank Historical Data Series in USD 1976-2009(www.grameen.com) 재구성

그라민뱅크 직원들이 지역을 돌며 직접 지원대상자를 발굴하는 적극적 아웃리치(Outreach)⁶⁹⁾ 방법을 활용하고 있다. 일정 기준 이하의 경제상

태에 있는 빈곤계층에 대하여 지원할 수 있도록 우선적으로 최소한의 자산기준을 적용하고, 자산기준으로 선정된 사람들을 대상으로 사전교육을 실시한다. 사전교육에서 학습한 내용은 현장방문 등을 통해 확인하고, 엄격하게 심사하며, 사전교육 검증 탈락자는 재교육의 기회를 가질 수 있다. 용자범위는 생계를 위한 자금 용자지원에서부터 소기업 용자, 교육, 주택 등의 용자를 지원한다⁷⁰⁾.

(2) 편익내용

그라민뱅크는 첫 용자 상황에 성공하면 추가 용자가 가능하도록 운영하는 단계적 용자방식(steppered lending methodology)에 따른 상황인센티브 제공을 위해 2:2:1 시차제 용자방식(staggered loan disbursement)⁷¹⁾을 적용하고 있다. 첫 용자규모는 개인당 평균 3,000다카, 약 \$35⁷²⁾ 정도로 하고, 용자 상환기간은 1년으로 용자를 받은 1주일 후부터 매주 일정액의 원금과 이자를 분납하는 주(week) 상환방식이다.

대출이자율은 기본적으로 20% 정도를 적용하고 있으나, 주택건설대출 8%, 교육관련 대출 5%, 최빈민 대출 0% 등 용도에 따라 0~20%까지 다양하게 적용하고 있다⁷³⁾.

69) 아웃리치(킴투도)는 빈곤계층에 대한 금융지원을 통하여 사회적 가치를 극대화시키는 것으로 거래대상 빈곤계층의 수와 빈곤정도로 측정된다.(김규한, 2010)

70) 일반대출 1976년, 주택대출 1984년, 학자금대출 2000년에 각각 시작되었다.

71) 시차제 용자방식은 구성된 중 가장 가난한 2인이 첫번째로 용자를 받고, 이 2인이 6주 동안 용자상환에 성공하면 그 다음 2인이 용자를 받으며, 마지막으로 그 다음 6주 동안 4인이 용자상환에 성공하면 그 집단의 리더가 용자를 받을 수 있도록 하는 것이다.(정영순, 2004)

72) \$1는 약 80다카 (2012.5 현재환율)이며, 2010년 기준 평균적으로 \$143를 용자하였다.

73) 방글라데시 시장이자율 약 14~15%, 사채이자 40%(남아시아 마이크로크레딧 운영사례 조사 국외출장 보고서, 기획예산처, 2007)

[표19] 그라민뱅크 제공편익별 이자율

구분	내용	대상	이자율
대출	일반대출, 소액창업대출	회원	20%
	주택건설대출	회원	8%
	교육대출	회원	0%(졸업 전), 5%(졸업 후)
	최빈민대출	최하층 빈민	0%
예금	자유입출금 저축	-	8.5%
	연금저축	회원	12%
	저축보험	회원	3%
	고정예금적립	-	8.25%, 8.75%, 9.5%
	정기적금	-	10.4%
	월 정기적금	-	8.7%, 9.6%, 10.2%

* 제57차 그라민트러스트 대화 프로그램 훈련보고서 등(김병준, 2010)

미상환의 위험을 낮추고, 창업성공 가능성을 높이기 위하여 자활의지가 강한 5명으로 구성된 동질집단에 대한 용자를 지원하는 방식으로 공동용자집단에 의한 연대보증(group lending method)을 요구하여 어느 한 구성원이라도 대출금을 갚지 못하는 경우 나머지 구성원들에 대하여 대출을 지원하지 않거나, 축소토록 하고 있다.

용자상환이 어렵게 되거나, 용자자의 여러 사업의 활동에 대한 지원을 위해 자금을 추가적으로 대여하는 용도로써 활용하기 위해 예비자금을 적립하도록 한다. 또한, 그룹 공동 활동을 위한 투자, 개별 구성원에 대한 대여, 그라민뱅크 주식 매입 등의 용도로 활용하기 위하여 납입자금⁷⁴⁾을 예치하도록 한다.

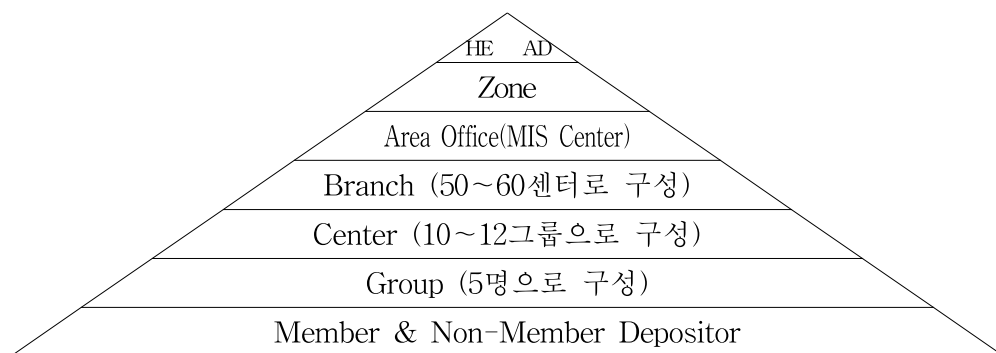
74) 회원들의 회비로 이루어진 자본으로 불입자본이라고도 한다.

상환과 적립이 정상적으로 이루어질 경우 최초 용자보다 큰 규모의 용자를 지원하며, 누진대출 프로그램(progressive lending program)을 통하여 가입기간이 길고, 상환실적이 높은 용자자에게는 최초 이자율보다 낮은 수준의 이자율을 적용하고, 상환기간과 용자금액도 최초 지원보다 장기간 목돈으로 용자해 주기도 한다⁷⁵⁾).

(3) 전달체계

그라민뱅크는 공익을 위하여 마이크로크레딧 사업을 수행하는 비영리 민간기관으로 민간주도 민관협력형 마이크로크레딧 체도를 운영한다고 볼 수 있다. 그라민뱅크는 5명으로 구성된 Group이 출발점으로, 위로 올라갈수록 Center, Branch, Area office, Zone office, Head office 등의 단계적 구조이다.

[그림7] 그라민뱅크 체계도⁷⁶⁾



* 기획예산처(2007), 정명기 외(2010) 자료 재구성

75) 개인별 대부액은 평균 1만 5천다카, 약 20만원 수준으로 그룹별 평균대부액은 약 100만원 수준(기획예산처, 2007)

76) 2010년 기준 Zone 40개, Area 268개, Branch 2,565개, Center 144,106개이다.

대부분의 대부업무는 지점(Branch)을 통해서 이루어지며, 상위 기관은 지원, 교육 등의 업무를 수행한다. 지점은 용자대상자와 직접 대면하여 실질적 대부 업무를 수행할 수 있는 기관으로 2,500개소 이상이 설치, 운영되고 있으며, 지점의 대출업무는 대부분 전산화되어 있다. 모든 지점에는 전문적인 교육훈련을 이수한 전문요원을 배치하여 해당 지역 종사자에게 운영·관리기술을 실시한다. 2010년말 현재 그라민뱅크의 종사자는 2만 2천명을 넘어선다.

[표20] 그라민뱅크 수행기관 현황

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
종사자(명)	13,049	16,142	20,885	25,283	24,240	23,283	22,255
지역지점 (Branch, 개)	1,358	1,735	2,319	2,481	2,539	2,562	2,565

* Grameen Bank Past Fourteen Years in USD 1997-2010 재구성

(4) 재원 및 지원조건

2010년말 그라민뱅크의 재원은 외국자본 차입 22.57백만달러, 회원 또는 비회원 저축예금 1492.02백만달러, 납입자금 7.78백만달러, 예비자금 96.82백만달러, 잡수익 59.44백만달러 등 자기자본이 164.04백만달러이다. 기타 재원 102.83백만달러를 포함하면 총 재원은 1781.46백만달러이다. 회원 또는 비회원 예금을 통하여 그라민뱅크 재원의 약 84%가 마련되고 있다⁷⁷⁾.

77) 정부지원금은 그라민뱅크 출범초기 약 60%를 차지하였으나, 2009년 10% 이내로 축소되었으며, 1995년도에 기부금을 받지 않기로 결정하였다.

[표21] 그라민뱅크 재원 현황

(단위 : 백만\$)

차입(Borrowing)			예금(Deposit)		자기자본(Own Fund)			기타 재원 (Other Source)	총액 (Total)
국내 (Domestic Borrowing)	국외(Foreign)		회원 예금 (Borrower' Deposits)	비회원 예금 (Non-Borrower' Deposits)	납입자금 (Paid up Capital)	예비자금 (Capital Reserve)	잡수익 (Miscellaneous)		
	할부 대출 (Term Loans)	영구 대출 (Loans at Perpetuity)							
0	14.74	7.83	804.22	687.30	7.78	96.82	59.44	102.83	1781.46

* Source of Fund As on 31st December 2010 재구성

그라민뱅크는 각 지점을 개별 이익의 중심으로 생각하고, 본사에서 각 지점에 12%의 이자를 받고 돈을 빌려주고, 각 지점은 다시 그 돈을 20%의 이자를 받고 회원들에게 빌려주는 방식으로 각 지점은 본사에 이자를 주고 남은 8%의 이자 차액으로 운영비를 충당했다⁷⁸⁾. 2000년 방글라데시에 큰 홍수발생을 계기로 그라민 II 시스템을 도입하여 신규지점은 예금을 통해 처음부터 자체적으로 재원을 조달하도록 하였다. 그라민뱅크는 정부 등 외부기관으로부터 재정적으로 독립한 상태에서 자체 수익 창출을 통하여 마이크로크레딧 제도의 지속가능성을 확보해 나가고 있다⁷⁹⁾.

편익내용에서 언급한 바와 같이, 시차제 용자방식, 누진대출 프로그램, 공동용자 구성원에 의한 인적보증, 신용대출방식 등을 도입·운영함에 따라 원금 상환율은 99%에 이른다.⁸⁰⁾ 다만, 그라민뱅크는 높은 상환율을

78) 착한 자본주의를 실현하다 그라민뱅크 이야기(데이비드 본스타인, 2009)를 참고하였으며, 2010년 운영비 비율은 11.24%, 대출자 1인당 \$14.83의 경비가 소요되었다.

79) 그라민뱅크 출범이후 1983년, 1991년, 1992년을 제외하고 수익을 창출하였으며, 2010년의 자기자본이익률(ROE) 10.74%, 운영자립도 104.46%, 재정자립도 99.20%이다.

80) 또한, 100% 회수율, 수익발생, 자립, 모든 자녀 입학, 빈곤탈출 단계로 나눈 별점제 방식 Branch Star 도입, 실적경쟁에서 우승한 Zonal Office 대상으로 Zonal Cup 수여 등 수행기관에 명예를 부여하는 것도 상환율을 높이는 데 일조한다.

추구하기보다는 마이크로크레딧 제도의 취지이자 궁극적인 목표인 빈곤 퇴치 여부를 10가지 평가지표를 두고 관심을 기울이고 있다. 또한, 16개 조항으로 이루어진 다짐을 통해 그라민뱅크의 철학을 엿볼 수 있다.

[표22] 그라민뱅크 16개의 다짐

구분	내 용
1	우리는 각계 각층의 위치에서 그라민뱅크의 4가지 원칙(훈련, 협동, 용기, 열심히 일함)을 수행하고 추진해 나간다.
2	우리는 우리 가족들에게 번영을 가져다 준다.
3	우리는 낡은 집에서 살지 않을 것이다. 우리는 우리의 집을 수리하고, 최대한 빠른 시일내에 새로운 집을 지을 수 있도록 일한다.
4	우리는 매년 야채를 재배하고, 풍부한 야채를 먹으며, 그 나머지는 판매한다.
5	우리는 작물을 재배하는 기간동안 가능한 많은 씨앗을 심는다.
6	우리는 핵가족으로 유지할 수 있도록 계획한다. 우리는 지출을 최소화하고, 건강을 챙긴다.
7	우리는 아이들을 교육시키고, 교육비를 지불할 수 있도록 돈을 번다.
8	우리는 항상 우리 아이들과 주변 환경을 깨끗하게 유지한다.
9	우리는 위생적인 화장실을 만들고 사용한다.
10	우리는 관에서만 흐르는 물을 마신다. 곤란할 경우, 물을 끓이고 명반을 사용한다.
11	우리는 아들의 결혼식에서 신부지참금을 받지 않으며, 딸의 결혼식에서 신부지참금을 주지 않는다. 우리는 신부지참금이라는 저주로부터 센터를 지킨다. 우리는 조혼을 하지 않을 것이다.
12	우리는 부정을 저지르지 않으며, 타인의 부정을 방관하지도 않는다.
13	우리는 더 많은 수입을 위해 공동으로 투자한다.
14	우리는 항상 서로서로 돕는다. 누군가가 곤경에 처한 경우 기꺼이 돕는다.
15	우리는 센터에서 훈련을 이행하지 않는다면, 훈련을 받을 수 있도록 돕는다.
16	우리는 모든 센터에 체력훈련을 도입한다. 우리는 모든 사회 활동에 공동으로 참여한다.

* 16 Decisions(www.grameen.com)

[표23] 그라민뱅크 10개의 빈곤수준 평가항목

구분	내 용
1	25,000다카 이상의 가옥이나 양철지붕 가옥에 살며, 바닥에서 자지 않고 침대에서 잔다.
2	우물물, 끓인물 또는 약품이나 필터를 통해 정수된 물을 마신다.
3	6세 이상의 모든 자녀가 초등학교에 다니거나 졸업한다.
4	최저 주별 상환액이 200다카 이상이다.
5	가족이 깨끗하고 위생적인 화장실을 이용한다.
6	가족이 겨울옷 등 충분한 옷과 이불 그리고 모기장을 갖고 있다.
7	채소, 유실수 등을 통해 필요할 때 쓸 부가적인 수입원을 가진다.
8	연간 5,000다카의 평균 예금잔고를 유지한다.
9	일년내내 가족이 하루 세끼 제대로 된 식사를 먹는다.
10	가족이 건강에 관심을 갖고, 필요할 때 적절한 치료를 받는다.

* 10 Indicators(www.grameen.com)

그라민뱅크는 용자 대상자의 빈곤탈출을 위하여 상시 교육 프로그램을 강화하고 있다. 자금을 지원받고자 하는 경우 사전 필수교육 과정을 이수해야 하며, 지원받은 이후에는 자조모임 등을 통해 건강, 주거, 환경 등 광범위한 문제해결을 위해 연 30시간 이상의 교육을 받아야 한다. 또한, 그라민뱅크는 강연회, 품평회를 개최하거나 소식지를 발간하는 등 성공사례를 적극적으로 홍보한다.

[표24] 방글라데시 그라민뱅크 사업 분석

의미		세부 요소
지원대상		(지원기준) 최소자산기준, 사전교육, 5인 공동융자
		(활용범위) 생계, 창업, 주택, 교육 등 생산적 활동을 위한 대출
		(대상범위) 여성 중심 지원(97%)
편익내용		(지원금액) 최초 3,000다카(\$35), 우수상환시 추가융자
		(이자율, 거치·상환기간) 20%, 매주단위 원리금 1년 상환
		(채권확보) 신용대출, 5인 공동융자
수행기관		비영리 민간기관 (본사 - 지점 - 센터 체계)
재정	재원	(융자재원) 지원자·비지원자 예금 등 자체 재원 중심
		(수행기관 운영재원) 이자차액 약 8%
	이전 체계	(상환율) 99%
		(사후관리) 교육 프로그램 및 자조모임 강화

(5) 분석 및 평가

마이크로크레딧 제도의 남상이자 대표적 모델로 볼 수 있는 그라민뱅크의 특징을 길버트와 테럴이 제시한 선택의 각 차원에서 짚어보기로 한다. 우선, 지원대상을 살펴보면 주로 농촌 지역에 거주하고 있는 여성을 중심으로 지원하고, 미상환 우려가 있는 남성 및 도시거주자에 대한 지원은 낮은 편이다. 지원금의 활용범위는 대상자의 자립을 돕는 생산적 활동을 위한 목적으로 창업, 주택, 학자금 융자 등으로 지속적으로 확장해 나가고 있다.

둘째, 편익내용에 있어서는 높은 이자율, 짧은 거치·상환기간, 그리고 5인 공동융자 방식에 초점을 둘 수 있다. 높은 이자율은 그라민뱅크의 지속가능성을 뒷받침하고, 짧은 거치·상환기간은 대상자의 도덕적 해이를

방지하고, 자립의지를 고취시키는 수단으로 볼 수 있다. 한편, 우수 상환자 대상으로 상환기간을 길게 하고, 융자금에 추가로 지원하는 등 탄력적인 인센티브를 병행하고 있다. 5인 공동융자 방식은 인적보증에 의한 채권확보 장치이자, 상호신뢰를 기반으로 하는 사회적 자본⁸¹⁾으로 볼 수 있다.

셋째, 그라민뱅크는 비영리 민간기관으로 본사 - 지점 - 센터 체계로 운영하며, 정부, 민간 등 외부기관으로부터 자율성을 발휘할 수 있는 민간 주도민관협력형 마이크로크레딧 사업수행체계를 갖추고 있다.

마지막으로 재원에 있어서는 회원·비회원 예금 등을 통해 자체 재원을 안정적으로 확보하고 있다. 상환율은 99%로 융자한 원금이 전액 회수되는 수준으로 앞서 언급한 그라민뱅크 일부 특징에 의한 것이라기보다는 지원대상, 편익내용, 전달체계 등 선택의 각 차원이 모여져 시너지효과를 나타난 것으로 파악해야 할 것이다⁸²⁾.

2. 그라민뱅크와 국내 마이크로크레딧 제도 비교

그간 논의를 종합하여 보면, 그라민뱅크는 저소득층의 교육, 주거, 창업 등 생산적 활동을 지원하기 위하여 소액의 자금을 융자하고 사후관리를

81) Putnam(2005)은 사회적 자본을 상호 이익증진을 위해 조정과 협력을 촉진시키기 위한 네트워크, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 특징으로 설명하며, 사회적 자본의 원천으로 사회적 연계망, 규범, 신뢰 등을 제시하였다.

82) 최홍관(2009)은 그라민뱅크는 연체자가 거의 없으며, 연체상황이 되면 예비자금과 납입자금을 활용하여 연체자 관리를 하고 있다고 하나, 기존자료 및 현지 인터뷰 자료 등을 살펴보면, 실제 연체자 관리에 있어서 “보고가 잘 되지 않아서이지 사실은 많은 연체자가 있을 것”으로 보인다고 하였다.

지원하고 있으며, 국내 마이크로크레딧 제도의 특성으로 꼽은 낮은 이자율, 장기 상환기간 등은 크게 염두하지 않는 것으로 보인다. 마이크로크레딧 개념에 대한 수용수준과 선택의 차원에 따른 분석 틀을 통해 그라민뱅크와 국내 마이크로크레딧 제도를 비교해 보기로 한다⁸³⁾.

(1) 마이크로크레딧 적합도 비교

가. 지원대상

그라민뱅크는 가난한 사람들을 배제하지 않으나, 농촌에 거주하고 있는 여성 등 미상환 위험이 낮고, 사업성공 가능성이 높은 사람을 선정하는 방식이다. 또한 자산기준을 충족한 융자지원 대상자에 대하여 5인 공동융자 방식으로 지원함에 따라 집단에 기반한 개인에 대한 지원방식이라고 할 수 있다. 국내 마이크로크레딧 제도는 일부 사업에 따라 출소자, 북한이탈주민, 한부모가구 등 특정대상을 우대하는 정책을 병행하기는 하나, 일반적으로 최저생계비 조건 또는 「사회적기업 육성법」 취약계층 등을 대상으로 하는 자산기준을 적용하고, 사업타당성 심사를 거쳐 개인, 집단 등에 대한 융자가 가능하도록 하고 있다.

사업의 성공가능성, 상환율 등은 그라민뱅크가 국내 제도보다 마이크로크레딧 적합도가 높을 수 있으나, 지원대상 선정기준에 있어서는 공동융자방식 등을 적용하지 않는 국내 제도가 그라민뱅크보다 적합도가 더 강

83) 본 연구의 큰 흐름은 마이크로크레딧 정의로부터 사회정책분석론의 하나의 방법인 길버트와 테럴이 제시한 선택의 차원을 활용하여 단계적으로 국내외 제도를 비교, 분석하고 있다.

하다고 할 수 있다. 한편, 지원범위에 있어서는 국내 제도가 창업·운영자금 중심으로 운영되는 데 반해, 그라민은행은 저소득층의 생산적 활동을 위한 교육, 주거, 창업 등 다양한 분야로 지원하고 있음에 따라 그라민은행의 마이크로크레딧 적합도가 강하다고 볼 수 있다.

나. 편익내용

편익내용에 있어서는 그라민뱅크와 국내 마이크로크레딧 제도가 가장 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 그라민뱅크는 최초 3천다카를 융자하고, 추가융자를 실시하여 1인 평균 1만 1천다카(\$143)로 소액을 지원하고 있으며, 일반 대출에 대한 이자율은 시장이자율보다 높은 20%로 설정하고 있다. 또한, 대출이후 일주일 단위로 상환토록 하여 상환에 대한 부담을 지우며, 채권확보를 위해 다양한 수단을 도입하고 있으나 그 중 대표적인 것이 공동융자집단에 의한 연대보증 방식으로 볼 수 있다.

국내 마이크로크레딧 제도는 평균 5천만원 정도의 창업자금을 지원하고, 이자율은 3~8% 수준으로 시장이자율보다 낮게 책정하는 것이 일반적이다. 융자이후에는 6개월 거치 54개월 상환 등 평균 5년 정도의 거치·상환기간을 운영하고 있으며, 사업타당성 검증 및 순수한 신용대출을 바탕으로 무담보를 원칙으로 지원하고 있다. 지원금액은 그라민뱅크가 국내 제도의 1% 수준에도 미치지 못하지만, 각 국의 경제적 여건에 차이가 있는 것으로 금액의 정도로 적합도를 따지는데 한계가 있을 것이다. 한편, 이자율, 거치·상환기간, 채권확보에 있어서는 장기, 저리, 무담보를 도입하고 있는 국내 제도가 그라민뱅크보다 마이크로크레딧 적합도가 강하다고 할 수 있다.

다. 전달체계

민간주도 민관협력형 마이크로크레딧 사업을 펼치고 있는 그라민뱅크와 정부주도 민간협력형 사업을 수행하고 있는 국내 마이크로크레딧 제도에 대한 직접 비교는 곤란하다. 마이크로크레딧 분석모형 설정에서 언급한 바와 같이 지원대상, 편익내용, 재원 및 지원조건 등에 대한 고려없이 전달체계를 정부주도형, 민간주도형으로 나누어 장단을 살피기는 어려운 것이다. 다만, 수혜자 입장에서는 아웃리치 방식을 활용하여 수요자와 지속적으로 소통하는 그라민뱅크가 공급자 중심의 국내 제도보다 마이크로크레딧 적합도가 최소한 동일하거나 강하다고 볼 수 있다.

라. 재원 및 지원조건

재원흐름에 있어서는 그라민뱅크는 정부, 외부기관의 지원을 줄여나가고, 자체 예금을 재원으로 확보하여 대출하는 방식으로 사업의 지속가능성을 담보하고 있으며, 상환율은 100%에 근접하여 원금손실이 거의 없는 이상적인 구조라고 할 수 있다. 빈곤퇴치를 목표로 하고 있는 그라민뱅크 사후관리 방식은 종사자가 대상가구를 직접 방문, 대면하는 밀착형 사례관리 방식으로 정서·심리적 지지와 함께 사업성공률, 상환율 향상에 도 기여한다.

국내 마이크로크레딧 제도는 자체 재원보다는 정부, 외부기관 기부금 등을 주요 재원으로 활용하는 경우가 많으며, 수행기관의 운영비는 용자금의 일정비율, 이자차액 보조, 약정 손실보전금 지원 등을 통하여 충당한다. 한편, 상환율은 80~90%로 추정해 볼 수 있으며, 사후관리는 수행기관의 자체적인 역량에 맡기고 있다.

[표25] 희망키움뱅크 사업 22개 수행기관 재원별 대출건수·규모 현황

(단위 : 건수, 백만원)

재 원	2006		2007		2008		2009		2010	
	건수	규모	건수	규모	건수	규모	건수	규모	건수	규모
복지부	46	1,739	47	1,720	39	1,739	1,311	26,277	521	8,095
지자체	9	270	3	73	10	340	203	4,134	227	4,185
미소금융	-	-	-	-	60	1,000	360	6,500	26	555
민간기업 등	128	1,886	161	2,614	389	4,906	253	3,977	268	3,355
계	183	3,895	211	4,407	498	7,985	2,127	40,888	521	8,095

재원흐름이나 사후관리에 있어서 자체 재원을 안정적으로 확보하고, 상환율이 높으며 밀착형 대상자 관리를 실시하는 그라민뱅크가 국내 제도보다 마이크로크레딧 적합도가 강하다고 할 수 있다.

[표26] 그라민뱅크와 국내 제도의 마이크로크레딧 적합도 비교

선택의 차원	의미		그라민뱅크	적합도 (약<강)	국내 마이크로크레딧 제도
할당 (allocation)	지원 대상	대상기준	집단에 기반한 개인(5인 공동융자) 여성 중심 지원	<	개인, 집단
		활용범위	생산적 활동에 필요한 용자	>	창업·운영자금 중심
편익 (benefits)	편익 내용	지원금액	평균 1만 5천다카(\$180)	=	평균 5천만원
		이자율 거치상환	높은 이자율(20%) 주 단위 1년 상환	<	낮은 이자율(3~8%) 평균 6개월 거치 5년 상환
		채권확보	공동융자집단에 의한 연대보증 ⁸⁴⁾	<	무담보 원칙
전달 (delivery)	수행 기관	거래비용↓	민간주도형	=	정부주도형 ⁸⁵⁾
		방문비용↓	수요자 중심	≥	공급자 중심
재정 (finance)	이전 체계	재원흐름	자체 재원을 통한 대출 이자차액 지원 또는 운영비 자체마련	>	정부 재원을 통한 대출 융자액 일정비율 운영비 지원 등
		사후관리	99% 상환율 교육 및 자조모임 강화	≥	80~90% 이내 상환율 수행기관 의존 사후관리

(2) 분석 및 평가

그라민뱅크는 지원금 활용범위, 수요자 중심의 전달체계, 그리고 자체 재원 확보를 통한 운영 등을 통하여 높은 상환율을 나타내고 있으며, 마이크로크레딧 적합도 또한 국내 제도보다 강하게 나타나고 있다. 다만, 여성 중심의 공동융자방식과 높은 이자율, 짧은 상환기간 등 지원기준 및 편익내용에 있어서는 국내 제도보다 마이크로크레딧 적합도가 약한 편이라고 할 수 있다.

그라민뱅크의 편익내용이 국내 제도보다 마이크로크레딧 취지를 달성하는데 다소 불리하게 운영되고 있으나, 편익내용이 지원대상, 수행기관, 이전체계 등 각 차원과 조합을 이루어 마이크로크레딧 적합도를 강하게 한다고 볼 수 있다⁸⁶⁾.

-
- 84) 공동융자방식을 사회적 자본으로 해석할 경우 마이크로크레딧 적합도가 강해질 수 있다.
- 85) 본 연구에서는 민간주도형 마이크로크레딧 사업에 대한 검토는 생략하고 있어 국내 마이크로크레딧 제도를 정부주도형이라고 일반화하기는 어려우나, 정부, 민간 등 전달체계만으로는 마이크로크레딧 적합성에 영향을 미치지 못한다고 전제하고 있다.
- 86) 수혜자 만족도, 상환율은 마이크로크레딧 제도 운영에 대한 결과지표로 해석할 수 있는데, 그라민뱅크의 수혜자 만족도와 상환율이 국내 제도보다 높으며, 이는 수행기관, 재정의 선택차원에서 마이크로크레딧 적합도를 강하게 한다고 유추해 볼 수 있다.

제2절 ADEI, ACCION USA과 국내 마이크로크레딧 제도비교

1. 프랑스 ADEI⁸⁷⁾

프랑스 ADIE는 그라민뱅크를 모델로 실업자와 복지대상자를 위한 창업자금 대여, 창업지원 서비스 제공, 기타 사회적 약자에 대한 지원을 미션으로 1988년 마리아 노왁(Maria Nowak)의 주도하에 설립된 프랑스의 대표적인 마이크로크레딧 민간 수행기관이다.

(1) 지원대상

ADEI는 금융기관을 이용할 수 없는 저소득층 대상으로 창업자금, 운영자금과 소액보험서비스를 지원한다. 창업 후 5년 이내이며 2만 유로 이하의 소규모 창업 아이템으로 은행에서 대출이 불가능한 금융소외계층이 대상이다. 금융소외계층은 이주노동자, 보증인이 없는 여성, 부모가 없는 청년이 대부분이며, 이 중 ADEI로부터 지원받는 주 대상은 프랑스의 실업부조에 해당하는 최소적응수당(RMI) 수급자로 2010년의 경우 전체의 79%를 차지하였다. 1989년부터 2010년까지 93,000건 대출하였으며 78,732명의 고용을 창출하였으며, 2010년 한 해 동안 12,000건, 약 4천 8백만유로 대출을 통하여 1,372명이 일자리를 얻었다. 지역은 도시 58%, 농촌 25%, 빈민가 15%이며, 사업영역은 서비스 25%, 노점을 포함한 도·소매업 21% 이다⁸⁸⁾.

87) ADIE ; Association pour le droit a l'initiative economique(경제사업 권리 연합)

88) ADIE의 사업운영 현황, 성과 등과 관련한 주요 수치는 유럽 마이크로크레딧 기관 벤치마킹을 통한 한국형 마이크로크레딧 모델 및 발전방안 모색(사회복지사 해외연수 보고서, 2011)을 참고하였다.

(2) 편익내용

대출 상품별로 차이가 있으나, 1인의 대출 최고한도액은 1만유로 수준이나, 최초 대출은 일정 상한을 정하여 지원하고, 대상자 신용도, 사업 성공가능성 등에 따라 추가 사업자금을 융자한다.⁸⁹⁾ 이자율은 약 9% 수준이며, 융자금의 약 5%에 해당하는 대출 수수료는 별도로 부과하며, 상환기간은 2년이다. ADIE의 2가지 대표적인 대출상품을 살펴보면⁹⁰⁾, 첫째 자체 재원 조달방식으로 최대 5,500 유로를 7.98% 이자율, 5% 대출 수수료 가산하여 2년간 대출하는 상품으로, 그라민뱅크의 영향을 받아 대출금의 절반에 해당하는 금액을 보증해 줄 수 있는 보증인을 두도록 한다. 대부분의 대출 재원은 상업은행 대출자금으로 정부, 기업 등 외부 지원 없이 자체 재원으로 마이크로크레딧 제도를 운영할 수 있도록 설계되었다. 둘째, 상공회의소, 정부 등 외부기관과 협조를 통하여 지원하는 방식으로 무담보, 무이자⁹¹⁾로 최대 7,400유로까지 대출하는 상품으로 외부기관으로부터 재원을 받아 ADIE가 배분하거나 집행한다.

(3) 전달체계

대출은 금융기관을 통해 이루어져야 한다는 프랑스 은행 관련법에 따라 비영리 민간단체인 ADIE의 마이크로크레딧 사업 추진에 한계가 있었으나, 1994년 금융기관과의 파트너십을 통하여 ADIE가 금융기관에 신용보증을 하고, 금융기관에서 창업자금을 직접 대출하거나 ADIE가 대하받아

89) 평균대출금은 2,800유로이다.

90) 저소득층 융자사업 효율화 방안 연구(보건복지부, 2012)를 참고하였다.

91) 대출수수료 5%는 별도이다.

지원하는 방식으로 전개되었다⁹²⁾. 또한, ADIE는 기금을 통한 대출업무 수행을 위하여 은행결제위원회로부터 승인을 받은 특수한 경우에 해당한다. 2011년 현재 프랑스와 해외에 130개 지역사무소와 190개 협력기관을 운영하고 있으며, 463명의 직원과 창업지원서비스를 제공하는 1,700명의 자원봉사자가 있다.

(4) 재원 및 지원조건

대출재원은 크게 3가지 종류의 기금으로 개인, 기업으로부터 조성된 ADIE 자체기금, 은행대출기금, 그리고 중앙·지방정부로부터 위탁받은 기금으로 구분할 수 있다. 1988년 설립이후 2007년까지 협력은행 등으로부터 약 1억 5천만유로를 조성하였으며, 2007년 한 해 3,120유로를 집행하였다. 대출재원은 협력은행 기금과 공공기금이 각 50%의 비중을 차지하는 것으로 보인다⁹³⁾. ADIE의 운영비는 중앙·지방정부, EU 등 공공부문의 보조금 약 70%, 개인 기부, 사회적 기업 연대 등을 통한 민간분야의 지원금 약 30% 수준에서 충당하고 있다.

ADIE는 원금손실을 줄이고, 자립지원을 키우기 위하여 대상자의 여건, 사업내용의 참신성, 재원의 타당성에 관심을 두고 대출심사를 실시하며, 대출금의 50%를 보증할 5인의 보증인을 세우도록 한다. 또한, 자금을 지원받은 사람에게는 사업의 지속 및 성공가능성을 파악하기 위하여 월 단위 정기보고를 요구한다.

92) ADIE 직접 대출을 통하여 용자를 희망한 날로부터 평균 30일 이내 지원이 가능하다.

93) 최홍관(2009)에 따르면 ADIE의 은행을 통한 대출과 공공기관의 지원에 의한 대출이 각각 1,500만유로이며, EU나 프랑스은행 또는 국가의 보증에 의한 대출이 30만유로에 이른다.

2010년 기준 ADIE의 사업성과를 살펴보면, 창업 생존율은 2년 후 68%, 3년 후 59%이며, 손실율은 2.54%, 미상환율은 9.42%이다. 또한 ADIE의 마이크로크레딧 프로그램 및 기관서비스 만족도는 90%로 나타났다.

[표27] 프랑스 ADIE 사업 분석

의미		세부 요소
지원대상		(지원기준) 금융기관 대출 불가능, 창업 후 5년 이내, 2만유로 이하 소규모 창업 아이템
		(활용범위) 창업·운영자금, 소액보험서비스
		(대상범위) 공공부조 수급자, 실업자 등
편익내용		(지원금액) 대출한도 1만 유로, 단계적(추가)융자 방식
		(이자율, 거치·상환기간) 약 9% (수수료 5% 가산), 2년 이내
		(채권확보) 대출금 50% 보증인 제도 도입
수행기관		비영리 민간수행기관
재정	재원	(융자재원) 공공기금(50%), 협력은행기금(50%)
		(수행기관 운영재원) 공공부문 70%, 기부금 30% 지원
	이전 체계	(미상환율) 9.42%, 손실률 2.54%
		(사후관리) 기술지원 상시지원(2년간), 월 1회 정기보고 등

(5) 분석 및 평가

그라민뱅크의 가치에 영향을 받아 출범한 ADIE는 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 저소득층 중 최소적응수당 수급자와 실업자를 주요 대상으로 9% 이자율과 5% 대출수수료를 부과하여 사업자금을 융자하고 있으며, 상환기간은 2년으로 앞서 살펴본 여성을 중심으로 지원하고, 20% 이자율, 주단위 1년 상환기간으로 운영하는 그라민뱅크보다는 마이크로크레딧 적합도가 강하다고 볼 수 있다.

또한, ADIE는 공동융자방식보다 느슨한 방식으로 대출금 50%에 대한 보증인 제도를 도입하고 있어 수혜자의 채권확보에 대한 부담을 완화한다고 볼 수 있다. 대신, 다수의 은행, 민간기관 등과 협력 파트너십을 구축하고, 안정적인 융자재원 확보를 통한 사업의 지속가능성을 도모하고 있다. 또한, 취약계층에 대한 창업자금지원 효과성을 검증하기 위하여 미상환율, 손실률, 생존율 등의 다양한 지표를 활용하고 있다.

2. 미국 ACCION USA

ACCION International⁹⁴⁾이 남미의 저개발 국가에서 수행한 마이크로크레딧 경험을 미국으로 확장하기 위하여 1991년 독립된 지부형태로 ACCION USA를 설립하였다.

(1) 대출대상

ACCION USA는 개인과 공동융자가 모두 가능하며, 선정 자격은 18세 이상 성인으로 5~6개월 이상 사업체를 운영하고 있거나, 창업을 희망하는 사회적 취약계층이다. 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 금융소외 계층으로 라틴계, 아시아계, 흑인 등 유색인종의 비율이 높다. 대출자금의 용도는 사업자금으로 창업·운영자금으로 한정하고 있으며, 기존 자영업자가 운영비, 시설비 등으로 대출하는 것이 대부분으로 신규 창업자에 대한 지원은 20%에 불과하다.

94) 1961년 Joseph Blatchford가 남미의 빈곤탈출 지원을 위해 지역개발사업을 실시하기 위해 라틴아메리카 카라카스에 설립하였으며, 1973년 브라질 레시페에서 소규모 융자사업을 시작하였다.

(2) 편익내용

1991년 출범이후 1만 9천건, 약 119백만달러 규모의 소액대출을 실시하였다. 대출받을 수 있는 금액은 5백달러에서 5만달러이며, 대출자 1인 평균 7천달러를 지원받고 있다. 최초 지원받는 이자율은 8.99~15.99% 이나⁹⁵⁾, 추가 용자를 받는 경우 상환실적에 따라 이자율을 낮게 적용받을 수 있다⁹⁶⁾. 일반적으로 5년을 상환기간으로 운영한다. 3~12개월 단기간 동안 원리금을 월 단위 분납상환토록 하고, 추가 용자의 경우 용자규모, 상환능력, 신용거래실적 등에 따라 2~3개월에서 60개월까지 연장해주는 프로그램도 있다. 일반적으로 보증인은 필요 없지만, 차량, 설비 등 담보를 제공하는 경우 이자율을 낮출 수 있으며, 공동용자를 통한 연대보증도 가능하다.

(3) 전달체계

ACCION International 본부와 Latin America Operations, ACCION USA으로 중앙조직을 이루고, 하위에 여러 지역의 지부가 구성된다. ACCION USA는 플로리다, 뉴욕, 뉴잉글랜드 주에 협력 사무소가 있고, ACCION 명칭을 사용하며 네트워크 기관으로 운영되는 지점이 시카고, 뉴멕시코, 샌디에고, 텍사스 등에 있다. 지점은 ACCION International 산하 ACCION USA 소속이나, 조직과 예산을 별도로 운영하는 비영리 법인이다. 각 사무소에 2~3명의 직원과 자원봉사자가 있어 서류접수와 교

95) 대출금의 3~5%의 수수료가 가산된다.

96) 사회연대은행, 박종현 외(2010)에 따르면 ACCION USA 대출이자 16%로 은행 8.5%, 소상공인지원기관 11.5% 보다 높고, 신용카드사 20%에 비해서는 낮은 수준이라고 언급하고 있다.

육을 담당하고, 최종결정은 본사에서 한다. 인터넷을 이용해 대출업무를 처리하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 1달러 대출에 0.29~0.77달러의 비용이 발생하는 것으로 추정한다⁹⁷⁾.

또한, ACCION USA와 Working Capital의 합병으로 보다 다양한 종류의 서비스와 상품을 제공할 수 있게 되었고, 보다 다양한 고객 확보 속에서 혁신적으로 활동하는 것이 가능하게 되었으며, 자금조달을 둘러싼 경쟁도 완화되었다⁹⁸⁾.

(4) 재원 및 지원조건

ACCION USA는 분권화된 체계로 독립적으로 운영됨에 따라 자체적으로 재원을 확보해야 한다. 재원은 정부지원금 20%, 지역내 민간기부금 50%, 기금에 대한 이자수익과 용자 수수료, 연체료 등 자체 자금 30% 등으로 구성된다. 대출원금에 대한 누적 손실률은 5%로 정도이다.

이미 사업체를 운영하고 있는 자영업자가 대부분으로 기술훈련보다는 경영컨설팅에 중점을 둔 선택적 교육을 실시한다. 미상환에 따른 손실을 최소화하고, 용자상환을 제대로 할 수 있도록 2개월에 한 번 대상자의 사업장을 방문한다.

97) 수행기관 운영비는 대출1달러당 고객수가 50인 이상인 경우 0.4달러, 20인 이상 50인 미만 0.9달러, 20인 미만 4.83달러로 규모가 작을수록 비용상 열위이다.(Microtest 자료, 사회연대은행, 박종현 재인용, 2010)

98) 마이크로파이낸스의 이해와 실무(사회연대은행, 박종현, 2010)를 참고하였다.

[표28] 미국 ACCION USA 사업 분석

의미		세부 요소
지원대상		(지원기준) 자영업자 또는 신규창업자
		(활용범위) 창업·운영자금
		(대상범위) 개인 또는 집단
편익내용		(지원금액) 500달러~50,000달러, 단계적(추가) 융자 방식
		(이자율, 거치·상환기간) 8.99~15.99%(수수료 3~5% 가산), 5년 이내
		(채권확보) 담보제공 이자율 연동, 공동융자방식
수행기관		비영리 민간수행기관
재정	재원	(융자재원) 정부지원금 20%, 민간기부금 50%, 자체자금 30%
		(수행기관 운영재원) 자체조달
	이전 체계	(누적손실률) 5%
		(사후관리) 선택교육, 경영컨설팅, 2개월 단위 사업체 방문

(5) 분석 및 평가

사회연대은행, 박종현(2010)은 미국의 마이크로크레딧 제도는 개발도상국에 비해 가시적인 성과를 거두지는 못하였으나, 공공부문이나 시장에서 제공되지 못했던 양질의 직업훈련 및 컨설팅 서비스를 지속적으로 제공하였다는 점에서 선진국 고유의 사회적 수요에 부응하는 새로운 유형의 가능성을 제시하였다고 평가하였다.

ACCION USA는 신규 창업자보다는 사업체를 운영하고 있는 자영업자를 주요 대상으로 지원한다. 성공가능성이 있고, 상환율이 높을 것으로 기대되는 대상자에 대한 선별장치(Creaming)⁹⁹⁾로 볼 수 있으나, 그렇다

고 신규 창업자를 배제하는 것은 아니다. 이자율은 시장이자율보다 높은 수준이나 단계적 융자방식을 도입하여 개인의 상환실적, 신용상태 등에 따라서 탄력적으로 적용하고, 대출금 또한 그 지원규모를 점차 늘려나갈 수 있도록 하고 있다.

ACCION International과는 독립적으로 운영되는 ACCION USA는 자체적으로 마련한 재원을 통해 창업자금 대출을 지원하고 있으며, 파트너 제도를 활용하여 사업을 홍보하고, 대상자를 발굴한다. 신명호(2008)는 액시온은 직영조직을 최소화하는 대신 파트너 관계를 넓혀서 적은 비용으로 전국을 포괄하고 있다고 보았다. 한편, 수행기관 운영비를 절감하고, 대상자 만족도를 높이기 위하여 마이크로크레딧 프로그램 매뉴얼화, 전산시스템 구축·운영 등 마이크로크레딧 업무 효율화를 추구하고 있다.

3. ADEI, ACCION USA 모델과 국내 마이크로크레딧 제도 비교

(1) ADEI, ACCION USA 모델의 특징

가. 지원대상

ADEI, ACCION USA는 저소득층의 자립지원을 위하여 창업자금을 융자하고 있다. ADEI는 최소적응수당 수급자 및 실업자를 주요 타겟 대상으로 하고 있으며, ACCION USA는 자영업자가 이에 해당한다. ADEI, ACCION USA 지원대상자에 대한 선택과 집중을 통하여 마이크로크레

99) 크리밍(Creaming)은 성공가능성이 높은 대상자를 선발하고, 비협조적이고 성공가능성이 낮은 대상자는 배척하는 것으로 외부환경에서 복지서비스의 생존을 극대화하는 측면이 있으나, 복지서비스의 책임성을 저하하는 문제를 지니고 있는 등 사업 대상 표본의 대표성을 상실하게 한다.

딧 제도의 정책효과를 최대한 끌어올리고자 한다¹⁰⁰⁾. 한편, 폭넓게 지원 기준을 정하고 있어 타겟 대상에 해당하지 않으나 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 자에 대한 지원을 소홀히 하는 것은 아니다.

나. 편익내용

방글라데시 그라민뱅크 편익내용의 주요 특징으로 단계적 용자방식, 공동용자 연대보증방식을 든 바 있다. ADEI, ACCION USA 모두 단계적 용자방식을 도입하여 추가 용자가 가능할 수 있도록 하고, 이 경우 이자율 감면과 용자금 확대 지원을 받을 수 있도록 설계하였다. ADEI는 대출금 50%에 대한 보증인 제도를 도입하고 있으며, ACCION USA는 보증하거나 담보를 제공할 경우 이자율을 낮춰주는 등 보증 및 담보를 위한 실질적인 수단이 들어있다. 한편, 이자율은 시장이자율보다 높은 수준을 적용하고, 이 수익은 수행기관 운영비로 활용한다.

다. 수행기관

ADEI, ACCION USA는 국내외에 지역사무소, 협력기관, 자원봉사자들을 두고, 공공과 민간자원을 적극적으로 연계하는 등 민관 협력파트너십을 적극 활용하고 있다. 각 수행기관은 자율성을 갖고 중앙조직과는 독립적으로 운영하고 있으나, 기본 매뉴얼과 전산 시스템을 개발·운영하여 서비스와 품질이 표준화된 마이크로크레딧 사업을 실시하고 있다.

100) 방글라데시 그라민뱅크도 농촌지역에 거주하고 있는 여성을 주요 지원 대상으로 하고 있으나, 그 수준이 97%로 과도하여 도시지역 거주자, 남성 등에 대한 역차별이 발생할 여지가 있다.

라. 재원 및 지원조건

ADEI의 융자재원은 공공기금과 협력은행기금이 각기 절반씩 차지하고 있으며, ACCION USA는 민간기부금, 정부지원금, 자체 재원 순으로 재원을 구성하고 있어 ADEI와 ACCION USA의 재원조달에는 차이가 있다. 그러나, 두 기관 모두 안정적으로 대출재원과 기관 운영재원을 확보하기 위하여 앞서 언급한 민관협력 파트너십을 강화하고 있다. 또한, 대출재원 손실과 운영비 절감을 위하여 체계적인 시스템을 구축·운영하고, 지역사무소를 통한 규모의 경제를 유도한다. 상환율을 높이고, 연체율을 줄이는 동시에, 사업컨설팅을 지원하기 위하여 주기적으로 지원자와 소통한다. ADEI는 대상자에게 월례 보고를 받으며, ACCION USA는 대상자의 사업장을 격월로 방문한다.

(2) 마이크로크레딧 적합도 비교

앞서 보건복지부 마이크로크레딧 사업과 미소금융사업 비교 및 그라민뱅크와 국내 제도의 마이크로크레딧 적합도 비교분석을 실시한 바 있다. 국내 마이크로크레딧 제도는 창업자금이 필요한 저소득층 대상을 확대하는 추세에 있으며, 수혜자에 이롭도록 무담보를 기본원칙으로 낮은 이자율과 긴 상환기간을 지원하는 특징을 갖는 것으로 나타났다. 또한, 정부 또는 준정부기관의 재원을 활용하는 정부주도 민간협력형 마이크로크레딧 사업이라고 볼 수 있다.

이렇게 도출된 국내 마이크로크레딧 제도의 주요 특징을 중심으로 ADEI, ACCION USA 모델과 각 선택의 차원에 따른 비교를 통하여 마이크로크레딧 적합도를 분석해 보고자 한다.

가. 지원대상

ADEI, ACCION USA는 각기 수급자 또는 자영업자 등 타겟대상에 대한 지원을 강화하는 선택과 집중 방식을 택한다. 한편, 비타겟대상에 대해서도 타겟대상과 동등하게 지원할 수 있도록 문을 열어두고 있다.

희망키움뱅크 사업의 긴급지원대상, 여성 우선지원과 저소득층 생업자금 융자사업의 희망키움통장 성실가입자, 북한이탈주민 우선지원 등 국내 마이크로크레딧 제도 또한 특정 취약계층을 적극적으로 발굴하고, 부가적인 지원을 하고자 하였으나, 그 실효성에는 의문이 있는 것은 사실이다. 특정 취약계층에 대한 지원을 가미하고 있으나, 일반적 기준으로 지원대상 확대 경향을 보이는 국내 제도보다 ADEI, ACCION USA가 마이크로크레딧 적합도가 강하다고 볼 수 있다. 활용범위는 모두 사업자금 위주로 지원하고 있어 비교 대상간 별 차이가 없는 것으로 보인다.

나. 편익내용

그라민뱅크와 국내 마이크로크레딧 제도를 비교한 결과 가장 두드러진 특징 중 하나는 편익내용에 있어서 국내 제도의 마이크로크레딧 적합도가 강하게 나타난 것이다. ADEI, ACCION USA과의 비교에 있어서도 장기, 저리, 무담보 상환을 특징으로 내세울 수 있는 국내 제도의 마이크로크레딧 적합도가 강한 것으로 나타났다. ADEI, ACCION USA는 시장이자율보다 높은 수준에서 이자율을 정하고, 상환기간 또한 2년에서 5년으로 국내 제도보다 상대적으로 단기이며, 단계적 융자방식을 도입하는 등을 통하여 지원자에 대한 신용도를 강조하고 있기 때문이다.

다. 수행기관

민간주도 민관협력형 사업을 펼치고 있는 비영리 민간 수행기관과 정부 주도 민관협력형 사업 수행기관을 동일한 수준에서 비교는 곤란하다고 언급한 바 있다. 다만, 다양한 공공 및 민간자원과 파트너십을 형성하고, 네트워크를 구축하고 있는 ADEI, ACCION USA가 거래비용을 절감하고, 수혜자의 관청방문 비용을 절약할 가능성이 높다는 점에서 주로 Top down 방식이 활용되는 공급자 중심의 국내 제도보다 마이크로크레딧 적합도가 양호하다고 할 수 있다.

라. 재원 및 지원조건

ADEI, ACCION USA는 대출 및 기관운영을 위한 재원을 자체적으로 확보하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그 재원은 공공자금, 민간기부금, 자체수익금 등으로 각 사업에서 차지하는 비중은 차이가 있다. 국내 제도 또한 다양한 창구를 통한 재원확보를 노력하고 있으나, 수행기관별 자체 재원확보 규모가 크게 차이가 나며, 재원확보를 위해서 공공자금을 의존하는 경향이 크다.

사후관리에 있어서 ADEI, ACCION USA는 수행기관 종사원 중심이 아니라 주기적인 보고, 방문 등 시스템 중심으로 운영하고, 국내 제도는 수행기관이 보유한 역량 의존하고 있는 상황이다. 재원과 사후관리 등을 수행기관 역량에 의존하는 국내 제도보다 시스템 중심으로 움직이는 ADEI, ACCION USA가 마이크로크레딧 적합도가 높을 수 있다. 다만, 상환율, 사업성공률 등은 양 자가 비슷한 수준으로 보이기도 하나, 원금

상환이 100%에 근접하는 그라민뱅크와 달리 세부지표 검증 등이 필요함에 따라 일반화하여 판단하기 곤란하다.

[표29] ADEI, ACCION USA와 국내 제도의 마이크로크레딧 적합도 비교

선택의 차원	의미	ADEI, ACCION USA	적합도	국내 마이크로크레딧 제도
할당 (allocation)	지원대상	타겟대상 + 비타겟대상 수용	>	저소득층 대상확대
편익 (benefits)	편익내용	이자율↑, 상환기간↓, 담보△ 공급자 유리, 수요자 불리	<	이자율↓, 상환기간↑, 담보× 공급자 불리, 수요자 유리
전달 (delivery)	수행기관	다양한 민간·공공자원 파트너십, 네트워크 구축	≧	수행기관 중심 Top Down 방식
재정 (finance)	재원	자체 재원확보 운영	≧	공공자금 의존
	이전체계	정기 사후관리	≧	수행기관 역량

(3) 분석 및 평가

ADEI, ACCION USA는 타겟대상 지원, 다양한 민간·공공자원 연계를 위한 파트너십 형성 및 네트워크 구축, 안정적인 재원확보를 위한 자구 노력 등으로 지원대상, 수행기관 재원, 이전체계에 있어서는 국내 제도보다 마이크로크레딧 적합도가 최소한 같거나, 강한 것으로 보인다. 다만, 마이크로크레딧 사업은 저소득 취약계층의 자립을 지원하는 사업으로 편익내용에 있어서는 높은 이자율, 짧은 상환기간, 유사 담보요구 등의 특징을 갖는 ADEI, ACCION USA보다 국내 제도의 마이크로크레딧 취지를 살리는 데 있어서 적합도가 강하다고 할 수 있다¹⁰¹⁾.

101) 그라민뱅크는 국내 제도보다 편익내용 및 지원대상 항목 중 하나인 지원기준에 있어서 마이크로크레딧 적합도가 약하게 나타났다.

제5장 결론

제1절 국내외 마이크로크레딧 제도 분석 및 비교결과

1. 국내의 마이크로크레딧 제도 분석 현황

마이크로크레딧 제도는 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 저소득 취약계층의 자립을 지원할 목적으로 소액의 사업자금을 대여해 주고, 사후 관리 프로그램을 제공하는 것으로 정의하고, 길버트와 테렐이 제시한 사회복지정책 분석 틀인 할당, 편익, 전달, 재정 각 선택의 차원을 활용하여 국내외 주요 마이크로크레딧 제도를 분석하였다.

국내 마이크로크레딧 제도 분석에 있어서, 우선 ‘대상자’ 특성에 주목한 보건복지부 희망키움뱅크 사업, 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업지원 융자사업을 분석하였으며, 다시 보건복지부 마이크로크레딧 제도와 ‘창업자금 융자지원’에 주목하고 있는 금융위원회 소관 휴면예금관리재단 미소금융 사업과 균형감있는 비교를 통하여 국내 마이크로크레딧 제도의 특성을 도출하였다.

희망키움뱅크 사업은 전달체계 측면에서 수혜자의 비용절감과 재정 측면에서 사후관리에서 강점을 가지고 있으며, 저소득층 생업자금 융자사업은 편익내용과 재정 측면에서 안정적 재원확보에 있어서 마이크로크레딧 취지에 대한 적합도가 가장 강하다고 하였다. 자활기금 창업자금 융자사업은 할당으로 지원대상과 전달 측면에서 거래비용 효율화에 다른

사업보다 우위에 있는 것으로 나타났다.

미소금융 사업을 보건복지부 사업과 비교해 본 결과, 할당, 편익, 전달, 그리고 재정에서의 사후관리에 있어서 희망키움뱅크 사업과 동일하거나 유사한 수준으로 나타났으나, 재정에서 세부항목으로 언급한 자원흐름에 있어서는 희망키움뱅크 사업보다 마이크로크레딧 적합도가 약한 것으로 나타났다.

한편, 국내 마이크로크레딧 제도의 특성을 좀 더 명확화하고, 발전방안을 찾기 위하여 마이크로크레딧 전형 모델인 방글라데시의 그라민뱅크와 선진국 추진 모델에 해당하는 프랑스 ADIE, ACCION USA를 비교분석하였다. 국내 마이크로크레딧 제도의 편익에 있어서는 그라민뱅크, ADEI, ACCION USA보다 훨씬 더 마이크로크레딧 취지를 살리는 데 적합한 것으로 나타났으나, 그라민뱅크 지원기준을 제외하고는 할당, 전달, 재정 측면에 있어서 국외 제도의 마이크로크레딧 적합도가 더 강한 것으로 나타났다.

2. 국내외 마이크로크레딧 제도 비교 결과

국내 마이크로크레딧 제도의 특성을 도출하고, 그라민뱅크와 ADEI, ACCION USA를 각기 나누어 국내외 마이크로크레딧 제도를 비교하였다. 그간 논의를 바탕으로 할당, 편익, 전달, 재정 크게 4가지 차원에서 국내 마이크로크레딧 제도, 그라민뱅크, 그리고 ADEI, ACCION USA 3개 비교대상으로 구분하여 마이크로크레딧 적합도를 살펴보기로 한다.

(1) 지원대상

지원대상에 있어서 타겟대상을 정하고 있으나, 비타겟대상 또한 수용하는 ADEI, ACCION USA 모델이 가장 마이크로크레딧 취지에 적합하다고 할 수 있다. 저소득층 대상을 확대해나가고 있는 국내 마이크로크레딧 제도가 그 다음이며, 여성 위주의 정책을 펼치는 그라민뱅크의 할당은 약하다고 할 수 있다. 다만, 그라민뱅크의 활용범위는 생산적 활동에 필요한 용자로 넓게 지원하고 있어 창업·운영자금을 중심으로 용자하는 국내 마이크로크레딧 제도 및 ADEI, ACCION USA보다 적합도가 높다고 할 수 있다.

(2) 편익내용

국내 마이크로크레딧 제도의 주요 특성 중의 하나가 장기, 저리, 무담보로 편익내용이 대상자에게 유리하도록 설계되어 있다. 그라민뱅크와 ADEI, ACCION USA는 시장이자율보다 높은 수준의 이자율, 단기 상환기간, 담보 장치 적용 등을 통하여 대상자의 자립지원과 함께 도덕적 해이를 방지하고 있다. 특히, 그라민뱅크는 공동용자방식, 단계적 용자방식, 시차제 용자방식을 도입하고 있다. 편익에 있어서는 국내 제도가 마이크로크레딧 적합도가 가장 강하며, ADEI, ACCION USA 그리고 그라민뱅크 순으로 낮아진다고 할 수 있다.

(3) 수행기관

정부주도 민간협력형 사업과 민간주도 민관협력형 사업으로 나누어 마

이크로크레딧 적합도에 대한 강약을 판단하는 것은 한계가 있다고 언급한 바 있다. 다만, 마이크로크레딧 제도 전달체계에 있어서는 다양한 참여자가 네트워크를 구축하고, 신뢰라는 사회적 자본을 근간으로 민관 협력파트너십을 형성하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이를 통해 거래비용을 줄일 수 있으며, 수혜자의 만족도는 키울 수 있을 것이다. 파트너십 제도를 적극 활용하는 ADEI, ACCION USA가 마이크로크레딧 적합도는 강할 것으로 보이며, 자조 모임을 소통의 공간으로 활용하는 그라민뱅크, 수행기관 중심 Top Down 방식으로 운영되는 국내 마이크로크레딧 제도 순으로 낮을 것이다.

(4) 재원 및 지원조건

그라민뱅크의 재원은 회원, 비회원 예금이 큰 부분을 차지하고 있는 등 자체적으로 대출재원과 수행기관 운영재원을 확보할 수 있는 구조를 만들었다. 상환율 또한 거의 100% 수준으로 원금손실이 거의 없어 마이크로크레딧 적합도가 강하다. ADEI, ACCION USA 또한 본부와 독립적으로 운영되고, 자체 재원을 마련을 통하여 사업을 실시하고 있으나, 상환율은 그라민뱅크에 미치지 못한다. 한편, 그라민뱅크는 사람 중심 밀착형 사후관리¹⁰²⁾, ADEI, ACCION USA는 시스템 중심 사후관리를 통해 대상자의 자립을 지원하고, 상환율을 높인다. 국내 마이크로크레딧 제도는 정부재원 등 공공자금을 중심으로 운영되고, 사후관리는 수행기관의 자체 역량에 따라 수행하고 있어 재원 및 지원조건은 약하다고 할 수 있다.

102) 사회적 자본이라고 해석할 수 있다.

[표30] 마이크로크레딧 분석 틀에 의한 국내외 제도 비교

선택의 차원	의미		마이크로크레딧 제도 적합도(약 < 강)
할당 (allocation)	지원 대상	기준	그라민뱅크 < 국내 마이크로크레딧 제도 < ADEL, ACCION USA
		활용	ADEL, ACCION USA = 국내 마이크로크레딧 제도 < 그라민뱅크
편익 (benefits)	편익내용		그라민뱅크 < ADEL, ACCION USA < 국내 마이크로크레딧 제도
전달 (delivery)	수행기관		국내 마이크로크레딧 제도 < 그라민뱅크 < ADEL, ACCION USA
재정 (finance)	재원 및 이전체계		국내 마이크로크레딧 제도 < ADEL, ACCION USA < 그라민뱅크

(5) 분석 및 평가

자체 재원을 확보하여 생산적 활동에 필요한 범위에서 용자를 지원하고, 사람 중심 밀착형 사후관리를 실시하는 그라민뱅크는 할당의 세부항목인 활용범위와 재정에서 마이크로크레딧 적합도가 높게 나타났다.

타겟대상을 지원하고, 파트너십 제도를 도입하고 있는 ADEL, ACCION USA는 할당 측면에서 지원기준과 전달에서 타 제도보다 우수하게 나타났다. 한편, 국내 마이크로크레딧 제도의 전달, 재정은 약한 편이나, 편익에 있어서는 마이크로크레딧 취지를 잘 살리고 있는 것으로 나타났다.

[표31] 국내외 마이크로크레딧 제도 적합도 I (강한 제도)¹⁰³⁾

선택의 차원	의미		마이크로크레딧 제도 적합도 ↑	
			국내 제도 비교	국내외 제도 비교
할당 (allocation)	지원 대상	기준	자활기금 창업자금 융자	ADEL, ACCION USA
		활용		그라민뱅크
편익 (benefits)	편익내용		생업자금 융자	국내 제도
전달 (delivery)	수행 기관	거래비용 ↓	자활기금 창업자금 융자	ADEL, ACCION USA
		방문비용 ↓	희망키움뱅크, 미소금융	
재정 (finance)	재원 및 이전 체계	재원흐름	생업자금 융자	그라민뱅크
		사후관리	희망키움뱅크, 미소금융	

[표32] 국내외 마이크로크레딧 제도 적합도 II (약한 제도)¹⁰⁴⁾

선택의 차원	의미		마이크로크레딧 제도 적합도 ↓	
			국내 제도 비교	국내외 제도 비교
할당 (allocation)	지원 대상	기준	생업자금 융자	그라민뱅크
		활용		ADEL, ACCION USA
편익 (benefits)	편익내용		미소금융	그라민뱅크
전달 (delivery)	수행 기관	거래비용 ↓	생업자금 융자, 희망키움뱅크, 미소금융	국내 제도
		방문비용 ↓	생업자금 융자	
재정 (finance)	재원 및 이전 체계	재원흐름	미소금융	국내 제도
		사후관리	자활기금 창업자금 융자	

103) 국내 제도는 4가지 차원 6가지 세부항목으로 분석한 결과 희망키움뱅크 사업, 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업이 각기 2가지 항목에서, 국외 제도는 5가지 세부항목 중 ADEL, ACCION USA, 그라민뱅크가 2가지 항목에서 적합도가 강하게 나타났으며, 보건복지부, 미소금융 사업을 포함한 국내 제도는 편익내용이 강한 것으로 나타났다.

104) 국내 제도 중에서는 미소금융 사업이 가장 편익내용이 약한 것으로 나타났으나, 미소금융 사업의 편익내용은 국외 제도보다 강한 것으로 볼 수 있다. 국내 제도는 전달, 재정 차원에서 국외 제도보다 적합도가 낮은 것으로 나타났다.

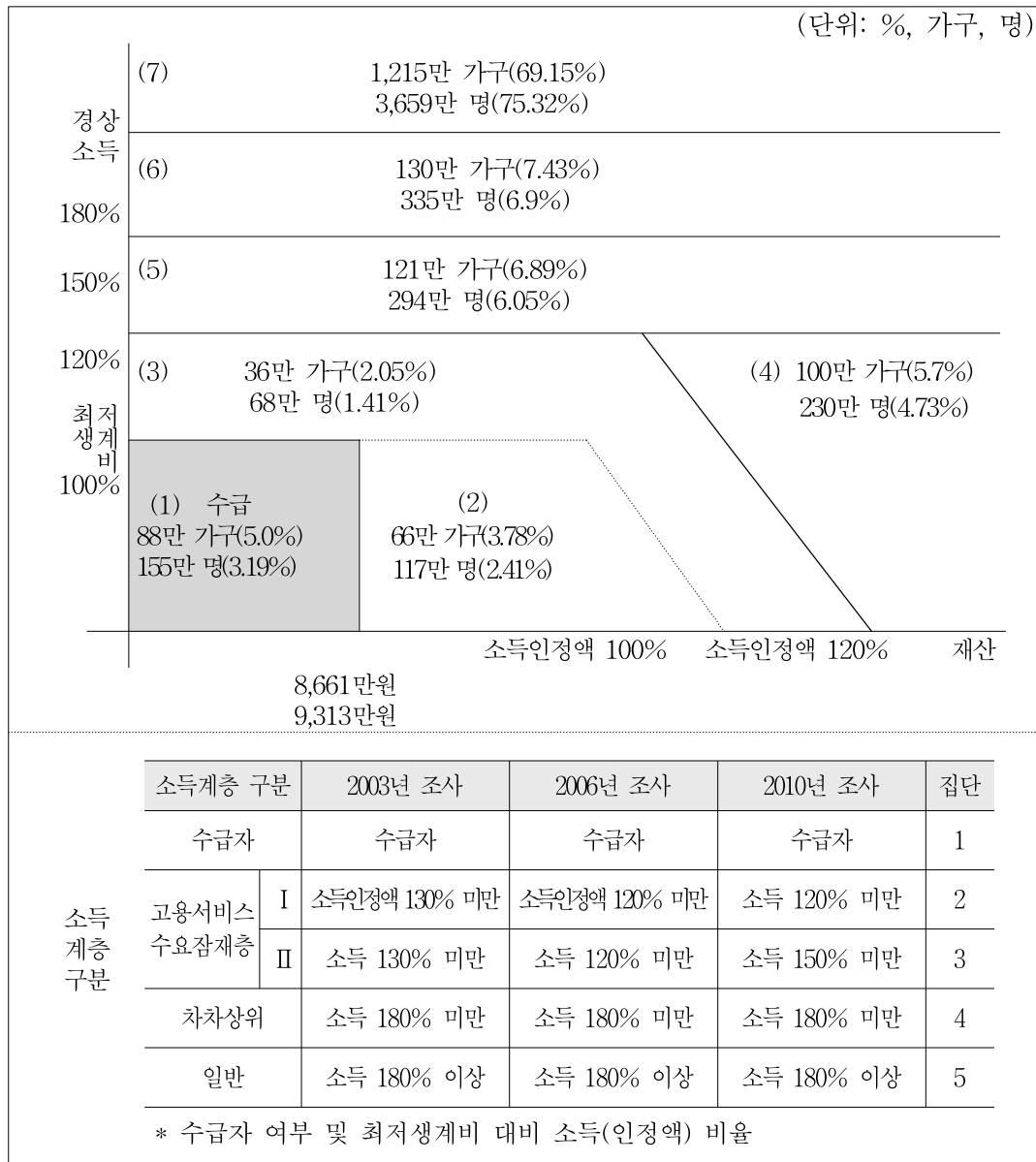
제2절 한국형 마이크로크레딧 제도 발전방안

현재 추진되고 있는 국내의 대표적인 마이크로크레딧 제도는 보건복지부 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업¹⁰⁵⁾과 금융위원회 소관 휴면예금관리재단의 미소금융 사업을 들 수 있다. 저소득층 자활지원을 위하여 소액의 창업자금을 융자하는 마이크로크레딧 사업이 최근 글로벌 경제위기, 근로빈곤층 증가 등으로 부각되면서 저소득층 생업자금 융자사업의 미소금융 사업으로 통합, 자활기금의 마이크로크레딧 재원활용, 미소금융 사업에서 복지사업자 분리 등 지속적으로 이슈가 제기되고 있다.

한편, 최근 빈곤정책 선진화를 위한 실태조사 연구(2012)에 따르면 기초수급자는 88만 가구, 155만명으로 2003년 72만 가구, 138만명, 2006년 83만 가구, 153만명으로 지속적으로 증가하고 있으며, 비수급빈곤층 및 소득인정액이 최저생계비의 100~120%인 경우는 102만 가구로 2003년 110만 가구, 263만명, 2006년 82만 가구, 170만명으로 감소하다 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히, 가구주 대상 조사이기는 하나, 소득수준이 최저생계비의 100~150%에 해당하는 고용서비스가 필요한 사람들은 다양한 취·창업 프로그램 중 창업을 희망한 경우가 많은 것으로 나타났다.

105) 보건복지부의 희망키움뱅크 사업은 미소금융 사업으로 일원화되어 현재 사후관리만을 실시하고 있다.

[그림8] 2010년 기준 소득계층별 규모추정¹⁰⁶⁾



* 2010년 빈곤실태 조사 결과(국무총리실 보도자료, 2012.6.4)

106) 가구의 소득수준과 관계없이 원자료 내 모든 수급가구(일반·조건부수급가구만 포함, 일부수급가구 제외)를 가구 내 소득이 최저생계비 대비 100%미만이고, 소득인정액이 최저생계비 대비 100%미만인 가구로 간주하고 이 중 2010년 실제 수급가구(일반·조건부·일부·시설수급가구 포함, 기초보장수급가구 현황자료 참조) 규모를 제하여 계산하고, 수급을 제외한 계층별 규모는 2010년 통계청 가구 및 인구 추정치를 활용하였으며, 2010년 가구는 17,574,067가구, 인구는 48,580,293명으로 추정하였다.

국내외 마이크로크레딧 제도 비교결과를 통해 도출된 함의를 국내 여건에 맞게 반영하고, 고용서비스가 집중적으로 필요한 저소득 취약계층이 창업프로그램 참여를 희망한다는 현실 등을 감안하여 한국형 마이크로크레딧 제도의 발전방안을 모색해 보기로 한다.

[표33] 한국형 마이크로크레딧 제도 발전방안

선택의 차원	의미	한국형 마이크로크레딧 제도
할당 (allocation)	지원대상	○ 지원대상 확대 및 타겟대상 선정
편익 (benefits)	편익내용	○ 이자율 현실화 정책과 채권확보 정책 연계 - 탄력적 이자율 정책 - 채권확보 및 대손처리 매뉴얼 마련 ○ 자산형성지원 프로그램 활용
전달 (delivery)	수행기관	○ 마이크로크레딧 컨트롤 타워 및 슈퍼바이저 구축 - (휴면예금관리재단) 마이크로크레딧 컨트롤 타워 기능 - (중앙자활센터) 마이크로크레딧 슈퍼바이저 기능 수행 ○ 수행기관 광역화 및 성과경쟁체제 도입 - 수행기관 규모화·광역화 - 성과지표 개발 및 성과경쟁체제 도입
재정 (finance)	재원 및 이전체계	○ 안정적이고 지속적인 재원확보 - 수행기관 수익구조 마련 - 자활기금, 복권기금의 마이크로크레딧 재원 활용 ○ 민관파트너십 형성 및 네트워크 강화 - 민관의 복지자원 연계 - 자원봉사 및 자조모임 활성화

1. 지원대상 확대 및 타겟대상 선정

(1) 지원대상 확대

방글라데시 그라민뱅크, 프랑스 ADEL, 미국 ACCION USA 비교를 통해서 도출된 국내 마이크로크레딧 제도는 지원대상을 공동체에서 개인으로 또는 개인에서 집단으로 지원대상을 확대하는 방향으로 나아가고 있다. 보건복지부의 희망키움뱅크 사업은 2005년 자활공동체에 대한 지원을 시작으로 2009년 저소득 개인을 대상으로 사업 대상을 확대하였으며, 미소금융 사업은 저소득 개인에서 사회적기업, 전통시장 등으로 집단에 대한 지원으로 대상의 폭을 넓혀가고 있다.

마이크로크레딧 제도는 제도권 금융기관을 이용하기 곤란한 자를 대상으로 하고 있음에 따라 대상자 확대에 따른 재원마련은 별도로 검토가 필요할 것이나, 저소득층에 대한 범위를 확대해 나가는 방향은 바람직하다고 할 것이다. 국내 마이크로크레딧 제도에서 기준으로 활용하고 있는 최저생계비 또는 「사회적기업 육성법」 취약계층 기준 등 지원기준에 있어서도 엄격하고, 획일적인 적용보다는 완화되거나 탄력적인 적용이 필요할 것이다.

(2) 타겟대상 선정

국내 마이크로크레딧 제도는 지원대상을 확대하고 있으나, 선진국 모델로 비교한 프랑스 ADEI, 미국 ACCION USA와 같이 지원대상을 타겟화하고 있지 못하다¹⁰⁷⁾. 보건복지부 희망키움뱅크 사업에서는 「긴급복지지원법」 지원대상 및 부양가족이 있는 저소득 여성가장의 경우 특례대상으로 인정하고 있으며, 저소득층 생업자금 융자사업에서는 북한이탈주민과 희망키움통장 2년 이상 성실참여자에 대하여 우선 지원순위를 부여하는 등 특정 취약계층에 대한 배려를 하고 있으나, 단서 수준으로 반영되어 있어 실질적으로 특정 대상 지원프로그램으로 작동하는 데 한계가 있다.

민간 마이크로크레딧 수행기관을 선정하여 사업을 추진하고 있는 미소금융 복지사업자 방식에서 있어서 특히, 소액금융 창업지원 분야에 있어서 타겟 지원대상을 구분하고 그에 따른 수행기관 참여가 필요하다. 일시적으로 저소득, 저신용 상태에 노출된 대상과 출소자, 장애인, 성매매여성 등 복합적 복지서비스가 필요한 대상에 있어서 공통된 기준과 방식을 적용하기는 곤란할 것이기 때문이다. 지원대상자 확대가 마이크로크레딧 대상의 폭에 대한 확장이라고 한다면, 타겟대상 선정은 넓어진 대상의 폭에서 나아가야 할 전략과 방향을 제시하는 것이라고 할 수 있다.

107) 마이크로크레딧 제도의 지원대상은 확대하되, 수행기관별 타겟군을 선정하자는 취지로 지원대상 확대와 타겟대상 선정은 충돌이 아닌 상호보완이 필요한 사항이라고 할 수 있다.

2. 이자율 현실화 정책과 채권확보 정책 병행

(1) 이자율 정책과 채권확보 정책 연계

가. 탄력적 이자율 정책

국내외 마이크로크레딧 제도 비교를 통한 국내 제도의 가장 두드러진 특징은 편익내용에 있어 마이크로크레딧 적합도가 상대적으로 강하다는 것이다. 낮은 이자율 정책, 장기의 상환기간, 무담보 원칙 등을 통해서 저소득층의 창업자금 용자를 지원한다. 국외 마이크로크레딧 제도는 시장이자율보다 높은 이자율 정책을 통해 이자차액을 수행기관 운영비로 활용하고, 단기의 상환기간을 통해 수혜자의 도덕적 해이를 방지하고 있다. 또한 납입·예비자본 운영, 단계적 용자방식, 시차제 용자방식, 공동용자방식, 탄력적 이자율 적용, 누진 대출 프로그램 등을 도입하여 상환율을 높이고, 원금손실을 방지하고 있다.

편익내용과 재원흐름, 상환율과의 상관관계는 향후 추가적인 분석이 필요할 것으로 보이나, 지원되는 자금에 조건이 덧붙여질수록 상환율은 올라가리라 쉽게 짐작해 볼 수 있다. 상환율을 높인다고 대상자의 자립을 방해할 수준의 까다로운 조건을 붙이는 것에 대해서는 신중을 기해야 할 것이나, 저소득층에 대한 무조건적이고, 시혜적인 장기 저리, 무담보 정책은 지양해야 할 것이다.

국내 마이크로크레딧 제도는 낮은 이자율 정책을 고수하기보다는 이자율에 따른 용자금액, 상환기간, 담보조건, 자기자본 요구 수준 차등화 등을 통하여 다양하고, 새로운 용자 상품을 만들어나갈 필요가 있다¹⁰⁸⁾.

나. 채권확보 및 대손처리 매뉴얼 마련

국내 마이크로크레딧 사업은 사업 타당성과 성공가능성이 높은 대상자를 선정하고, 지속적인 상환, 사후관리를 통해 100% 원금상환을 목표로 하고 있으나, 대상자 가구여건 악화, 사업 실패, 자금력 부족 등에 따라 용자 지원금 전액 상환은 한계가 있을 수 있다.

저소득층 생업자금 용자사업은 금융기관이 보유하고 있는 일반인 대상 대손처리 규정, 채권확보 매뉴얼 등에 따라 엄격히 처리하여 다른 사업보다 상환율이 높은 것으로 보인다. 반면, 자활기금 창업자금 용자사업은 지자체 담당자의 전문성 부족에 따라 채권확보가 미흡한 측면이 있으며, 미소금융 사업은 일반인과 저소득층 대상 사업에 대한 구분이 명확하지 않고, 채권확보 또한 수행기관에 전적으로 의존하고 있는 실정이다¹⁰⁹⁾.

일반인 대출과 구분하여 국내 마이크로크레딧 사업의 상환 또는 연체 등을 관리할 수 있는 표준화된 프로그램이 마련되어야 하며, 이와 함께 채권확보 및 대손처리 매뉴얼을 개발하여야 한다. 한편, 일반인 금융대출과 유사한 방식으로 마이크로크레딧 제도의 채권확보와 대손처리 프로그램을 시행할 경우 저소득층의 최저생활을 보장하지 못하고, 오히려 빈곤에 빠뜨릴 수 있다.

108) 김규한(2010)은 사업의 지속가능성을 높이기 위해서 여유자금 수익률 제고, 회수율 극대화, 공공시설 사무실 무상 대여 등을 통해 운영비 절감을 추진해야 할 뿐만 아니라 대출이자율을 현실화시키고, 재원을 외부보조금 위주에서 탈피하여 투자기금 등 금융시장을 통한 안정적인 재원을 확보하는 근본대책을 수립하여 추진해야 한다고 보았다.

109) 자활기금 상환, 결손 처리와 관련하여 「지방재정법」 시행령 제107조 내지 제133조에서 정한 채권발생, 납부고지, 독촉, 징수정지, 강제이행청구, 계약연장, 면제 절차 등을 준용할 수 있다.

(2) 자산형성지원 프로그램 활용

그라민뱅크는 대상자에 대한 자금지원과 함께 저축 프로그램을 운영하고 있는데, 창업지원을 위한 용자자금을 일시에 대여하고, 장기에 걸쳐 상환하는 프로그램으로 운영하는 국내 마이크로크레딧 제도에 시사하는 바가 크다. 저축 프로그램은 대상자가 창업을 통해 번 돈을 단기에 소비하지 않고, 장기적 안목에서 소비습관을 가질 수 있도록 도와준다. 대상자의 자립역량을 강화하고, 내일에 대한 희망을 꿈꿀 수 있도록 자금용자와 동시에 저축 프로그램에 가입하도록 하는 것이다. 자조모임을 활성화하고, 정기적으로 회비를 납입토록 하는 저축 프로그램 도입도 가능할 것이다.

장기적으로는 저소득층에 대한 창업자금을 융자하는 것보다 본인의 노력을 통해 마련한 목돈을 통해 창업의 길로 나갈 수 있도록 자산형성지원 프로그램을 도입·운영할 필요가 있다. 창업을 희망하는 저소득층에 대해 바로 창업자금을 융자하는 대신, 일정기간 창업교육 프로그램을 거치도록 하고, 동시에 본인의 저축액에 일정부분에 대해 정부 또는 민간에서 매칭금을 지원하는 방식으로 창업자금 마련을 지원할 수 있다¹¹⁰⁾. 재원에 대한 본인의 기여도가 커질수록 도덕적 해이는 낮을 것이며, 사업 성공가능성은 클 것이다.

110) 보건복지부는 자산형성지원 사업으로 2010년부터 3년 이내 탈수급을 조건으로 수급자 본인저축액에 정부 및 민간지원금을 추가로 매칭하는 희망키움통장 사업을 실시하고 있으며, 창업, 교육, 주택자금 등으로 자립을 위한 용도로 사용범위를 한정하고 있다.

3. 수행기관 컨트롤 타워 구축 및 전문성 강화

(1) 마이크로크레딧 컨트롤 타워 및 슈퍼바이저 구축¹¹¹⁾

가. 마이크로크레딧 컨트롤 타워 기능

국내 마이크로크레딧 제도는 대부분 미소금융 사업으로 통합·운영되고 있음에 따라 미소금융 사업의 직접 수행기관인 휴면예금관리재단의 역할 또한 강화되어야 한다. 휴면예금관리재단이 마이크로크레딧 컨트롤 타워 기능을 수행하고, 대상자 관리에서 사업 타당성 검증, 수행기관 운영, 사후관리 프로그램 제공 등 일련의 절차¹¹²⁾에 대한 프로세스를 정립해 나가야 한다.

현재, 마이크로크레딧 방식으로 운영되는 복지사업자 소액금융 창업지원 분야는 저소득층에 대한 자기자본부담비율, 담보요건, 신용등급 등 대출요건을 일반 소상공인과 동일한 잣대를 적용하고 있어 저소득 취약계층이 대출요건을 충족하지 못하여 지원받기 어려운 구조이다.

또한, 저소득층 마이크로크레딧 사업을 하는 미소금융 복지사업자에 대하여 일반 금융사업자와 동일한 수준의 연체율, 상환율, 손실률 등을 목표로 제시하고 있어 마이크로크레딧 사업 수행기관이 적극적으로 참여하기 어려우며, 할당된 자금까지도 반납하는 현실이다.

111) 미소금융 사업이 한국형 마이크로크레딧 제도로 자리잡는 것을 전제로 휴면예금관리재단, 중앙자활센터의 역할을 제시하였으며, 타 기관, 타 사업이 주도가 되는 경우에는 이에 따라 휴면예금관리재단, 중앙자활센터의 역할부여가 가능하다.

112) 마이크로크레딧 제도에 대한 홍보와 정보시스템 개발·운영도 포함된다.

마이크로크레딧 사업의 통합취지를 살려 휴면예금관리재단이 국내 마이크로크레딧 사업의 컨트롤 타워 역할을 수행하고, 지원대상, 편익내용, 재원 및 사후관리 등에 대한 체계화가 필요하다. 특히, 미소금융 사업의 대출요건, 사후관리 기준 등을 미소금융 복지사업자 방식, 지역지점 방식으로 두 트랙으로 접근하는 것이 타당할 것이다. 또한, 복지사업자 방식의 안정적 수행을 위하여 미소금융 사업 대출액의 일정비율을 소액금융 창업분야에 할당하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

나. 마이크로크레딧 슈퍼바이저 기능 수행

휴면예금관리재단이 마이크로크레딧 컨트롤 타워 기능을 수행하고, 수행기관, 대상자에 대한 지원을 강화하기 위하여 중앙자활센터¹¹³⁾에서 마이크로크레딧 슈퍼바이저 기능을 수행토록 할 수 있을 것이다. 중앙자활센터는 보건복지부가 실시한 2009년 희망키움뱅크 사업에 주도적으로 참여하여 희망키움뱅크 사업매뉴얼과 수행기관 성과지표를 개발하였다. 2012년 현재 보건복지부 저소득층 융자사업 전반을 위탁받아 저소득층 생업자금 융자사업, 자활기금 창업자금 융자사업, 희망키움뱅크 사업 등 지원업무를 수행하고 있다.

앞서 국내 정부주도 민간협력형 마이크로크레딧 제도 중 대표적인 사업은 희망키움뱅크 사업이라고 언급한 바 있다. 중앙자활센터는 희망키움뱅크 사업의 도입기, 성장기를 함께 하며 국내 마이크로크레딧 제도 기

113) 중앙자활센터는 「국민기초생활 보장법」 제15조의2에 근거를 두고 자활사업 관련 조사, 연구, 교육, 홍보, 사업의 개발 및 평가, 자활공동체의 기술, 경영지도 및 평가, 자활관련 기관의 협력체계 및 정보네트워크 구축·운영 등을 위하여 2008년 7월 설립되었다.

획, 운영, 관리 등에 있어서 그간 많은 노하우를 축적해 오고 있다. 특히, 마이크로크레딧 민간 수행기관 교육훈련 프로그램 운영, 평가지표 개발 및 성과평가 분야는 강점으로 내세울 수 있을 것이다.

국내 마이크로크레딧 제도가 휴먼예금관리재단의 ‘창업자금 융자사업’에 집중한 금융서비스 제공에 치우치지 않도록, 중앙자활센터가 ‘저소득층’ 자립을 위한 복지서비스를 충실히 제공할 수 있도록 수퍼바이저 역할 수행을 하는 것이 필요하다.

(2) 수행기관 광역화 및 성과경쟁체제 도입

가. 수행기관 규모화 · 광역화

국내 마이크로크레딧 수행기관은 2000년대 초반 신나는조합, 사회연대은행 등 민간 마이크로크레딧 전문기관으로 손에 꼽을 정도였다. 2005년 보건복지부에서 자활공동체 대상으로 창업자금을 지원하는 희망키움뱅크 사업을 실시하면서 광역자활센터에서 마이크로크레딧 사업에 참여하였으며, 2009년 저소득층 개인을 대상으로 사업이 확대되며 지역자활센터 지역지부와 마이크로크레딧 전문 수행기관이 아닌 비영리기관까지 마이크로크레딧 사업을 수행하게 되었다.

마이크로크레딧 사업 수행기관은 대개 수도권을 거점으로 하고 있으며, 수도권 이외의 지역에는 권역별로 분산되어 있다. 한편, 창업자금을 지원받기 희망하는 대상자는 전국적으로 광범위하게 흩어져 있다. 마이크로크레딧 제도는 대상자 선정에서 사후관리에 이르기까지 대상자에 대한

밀착 사례관리가 필요한 제도로 수행기관 종사자의 인건비가 운영비의 대부분을 차지하는 사업이다.

앞서 살펴본 그라민뱅크, ADEL, ACCION USA는 본사와 함께 지점을 운영하여 대상자와 접점을 확대하고, 전산시스템 구축, 자원봉사자 운영 등을 통하여 운영비는 절감하는 방식을 택하고 있다. 신규 마이크로크레딧 재원 마련이 어렵고, 일부 한정된 지역에서 소수를 대상으로 사업을 실시하고 있는 소규모 영세 마이크로크레딧 수행기관은 규모의 경제를 살릴 수 있도록 협력 네트워크를 구축하거나 규모가 있는 기관 등과 통·폐합을 적극 고려해 보아야 한다.

나. 성과지표 개발 및 성과경쟁체제 도입

마이크로크레딧 제도 효과를 측정할 수 있는 성과지표 마련이 필요하다. 상환율, 연체율은 재원의 흐름 측면에서 의미가 있다고 할 수 있으나, 마이크로크레딧 제도의 취지를 감안할 경우 저소득층을 대상으로 창업자금 지원을 통해 그들의 자립에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 효과성 측정에는 한계가 있다.

그라민뱅크, ADIE, ACCION USA에서는 빈곤탈출률, 창업유지율, 창업전후 소득증가율 등의 지표를 활용하여 마이크로크레딧 제도의 효과를 측정하고자 한다. 또한, 저소득 취약계층에 대한 자활지원사업으로 이들을 사회에서 포용하고, 배려하고 있는 수준을 담은 사회통합 지표에 대한 고민이 필요하다.

이러한 효과성 검증 지표 개발과 동시에 마이크로크레딧 수행기관에 대한 성과경쟁체제 도입을 통하여 자금을 지원받는 대상자뿐만 아니라 수행기관의 도덕적 해이 방지 장치를 마련할 수 있다. 수행기관이 대출재원, 운영재원을 모두 지원받고, 마이크로크레딧 사업의 중간 전달체계 역할만 수행할 경우 대상자 선정, 사후관리 등에 소홀할 우려가 있기 때문이다. 수행기관 성과지표 개발, 중간 성과평가 실시 등을 통하여 운영관리비를 차등지급한 희망키움뱅크 사례에서 함의를 찾아볼 수 있다.

4. 안정적인 재원 확보 및 자원연계 강화

(1) 안정적이고 지속적인 재원 확보

가. 수행기관 수익구조 마련

그라민뱅크는 회원, 비회원의 예금을 통하여 대출재원을 확보하고 있으며, ADEL, ACCION USA는 대출이자율을 시장이자율보다 높게 적용하여 수익을 창출한다. 또한, 사회적기업 등을 운영하여 수익구조로 개선해 나가고 있다. 국내 마이크로크레딧 수행기관 또한 자생력과 지속가능성을 갖기 위해서는 낮은 이자율 정책을 전향적으로 검토하고, 창업컨설팅 지원, 교육훈련 프로그램 개발 등 신규 사업아이템 개발을 통하여 수익구조를 마련할 필요가 있다¹¹⁴⁾.

114) 마이크로크레딧 수행기관 1세대로 볼 수 있는 신나는 조합은 최근 사회적 경제영역으로 사업범위를 넓히고, 수익 구조 마련을 위해 사회적기업 컨설팅, 협동조합 연구 등 사업 분야를 확장하고 있다.

나. 자활기금, 복권기금의 마이크로크레딧 재원 활용

자활기금 창업지원 융자사업은 지원대상을 폭넓게 설정할 수 있고, 지자체 직접 수행으로 거래비용이 최소화되는 특징이 있었으나, 자활기금 원금손실에 대한 부담 등에 따라 실제 집행은 낮은 편이다. 저소득층 창업지원을 위해 자활기금을 적극적으로 활용하기 위해서는 지자체 담당자가 직접 대출하는 방법 대신 민간 수행기관 또는 전문 금융기관에 자활기금을 위탁하는 방식을 검토해 볼 수 있다. 강원도에서 도 자활기금을 활용하여 강원희망드림뱅크 사업을 추진하고 있으며, 경기도는 도 금고를 통해 마이크로크레딧 사업을 지원하고 있다.

한편, 미소금융 사업의 주요 재원은 휴면예금으로 이 또한 원권리자가 있음에 따라 원금손실에 대하여 부담을 지니고 있다. 저소득층에 대한 복지사업 용도로 사용할 수 있는 복권기금을 마이크로크레딧 재원으로 활용하거나, 저소득층 생업자금 융자사업과 비슷한 방식으로 이자차액 및 손실보전료를 별도의 재원으로 지원하는 방안을 강구해볼 수 있을 것이다.

(2) 민관파트너십 형성 및 네트워크 강화

가. 민관의 복지자원 연계

ADEI, ACCION USA는 국내 마이크로크레딧 제도에 민관자원 연계 강화라는 함의를 제시하고 있다. ADEI는 다수의 협력은행을 통해서 융자재원을 마련하고 있으며, ACCION USA는 공공, 민간자원과 파트너십

을 활용하여 사업을 홍보하고 대상자를 발굴하고 있다. 마이크로크레딧 제도는 제도권 금융기관과 같이 단순히 창업자금을 융자해주는 사업이 아니라 자금을 지원한 이후 사후관리가 중요하다. 민간자원 연계를 통하여 창업자금 재원을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 다양한 복지서비스를 제공할 수 있다. 국내 마이크로크레딧 제도는 정부주도 민간협력형 특징을 지녀 대출재원 확보에 큰 관심을 갖고 있으며, 사후관리에 있어서는 상환관리에 주력하는 편이다. 그러나, 마이크로크레딧을 통한 대상자의 창업성공 및 자립지원을 위해서 사후관리는 상환관리에 머무는 것이 아니라 대상자에게 필요한 다양한 민관의 복지자원을 연계하는 데까지 이른다고 할 수 있다.

나. 자원봉사 및 자조모임 활성화

미소금융 사업은 ADEL, ACCION USA처럼 창업지원 서비스를 제공하는 자원봉사자를 두고 있다. 자원봉사를 통해 수행기관 운영비를 절감하고, 자원봉사자의 경력과 지식을 십분 활용하여 대상자의 창업을 지원할 수 있다. 또한 자원봉사를 통한 인적네트워크 구축을 통해 다양한 민관 자원의 연계가능성을 높일 수 있다.

또한, 자조모임을 통해 회원간의 유대관계를 강화하고, 정보를 공유할 수 있다. 창업성공, 실패사례를 직접 체득할 수 있으며, 회비 등을 통해 상호부조를 통한 사회적 자본을 형성하고, 자기 책임을 강화할 수 있도록 자산형성 지원 프로그램을 도입할 수 있을 것이다. 자원봉사와 자조모임은 대상자와 수행기관 그리고 외부 자원을 연계시켜주는 네트워크의 큰 축을 차지하고 있다고 볼 수 있다.

제3절 연구의 한계 및 향후 연구방향

1. 연구의 한계

본 연구에서는 국내외 마이크로크레딧 제도를 길버트와 테럴의 사회복지정책 분석 틀을 활용하여 비교분석하였다. 할당, 편익, 전달, 재정의 각 선택의 차원으로 구분하고, 제도적 측면에서 국내 보건복지부 마이크로크레딧 사업, 미소금융 사업 그리고 국외의 그라민뱅크, ADEI, ACCION USA를 분석하였다. 마이크로크레딧 취지 적합도에 대한 단계적인 비교를 통하여 국내 마이크로크레딧 제도의 특성을 도출하고, 한국형 마이크로크레딧 제도가 나아가야 할 방향을 제시하였다는 데 의의가 크다고 할 것이다.

그러나, 연구방법론의 한계로 국내외 마이크로크레딧 제도에 대하여 제도적 측면을 중심으로 비교함에 따라 사업시행기관, 수행기관, 대상자 등 참여자의 행태 분석은 부족한 편이다. 제도적 측면과 행태적 측면을 동시에 살펴본다면, 보다 설득력있는 연구결과를 도출할 수 있을 것이다.

연구내용에 있어서는 국내의 정부주도 민간협력형 모델과 국외의 민간주도 민간협력형 모델을 비교에 있어 수행기관은 마이크로크레딧 적합도에 중립적이라고 전제함에 따라 전달체계에서의 수행기관별 유의미성을 분석하는 데 한계가 있을 것이며¹¹⁵⁾, 국내의 민간주도 민간협력형 모델

115) 다만, 방글라데시 그라민뱅크는 마이크로크레딧 제도의 전형이고, 프랑스 ADEI는 그라민뱅크 모델의 연장선상에 있으며, ACCION USA 또한 마이크로크레딧 제도의 시초로 볼 수 있는 중남미의 마이크로크레딧 제도를 미국으로 확산하기 위하여 도입되었다. 국외 제도 모두 정부주도형 민간협력 모델에서 민간주도 민간협력형

에 대한 추가분석을 통해 본 연구에서 도출된 국내 마이크로크레딧 특징을 좀 더 강화하거나, 구체화할 수 있을 것이다.

또한, 국외 마이크로크레딧 제도에서 방글라데시 그라민뱅크와 함께 프랑스 ADEI, 미국 ACCION USA를 선진국 모델로 분석¹¹⁶⁾하였는데, ADEI, ACCION USA를 선진국형 또는 선진형 마이크로크레딧 모델로 대표하기 위해서는 추가적인 검증¹¹⁷⁾이 필요하며, 국내 제도를 비교분석한 동일한 방식을 적용하여 개별 국가의 다양한 제도를 살펴본 후에 해당 국가의 마이크로크레딧 제도, 넓게는 국외 제도의 특징을 도출하거나 유형화한다면 국내외 제도를 더욱 균형있게 비교할 수 있을 것이다.

본 연구에서 채권확보와 사후관리는 편익내용과 재원 및 지원조건 차원에서 정성적인 지표를 통한 접근이 필요하나, 이에 대한 객관적인 계량 지표 부재로 상환율을 활용하여 재원흐름 부분적인 차원에서 분석하였으며, 상환율 지표 또한 각 사업별로 측정방식이 달라 국내외 제도 분석에 일관성을 부여하는 데 한계가 있다. 아울러, 국외 제도의 편익내용에서 공동용자방식, 단계적 시차제 용자방식 등의 채권확보 장치는 단순한 담보가 아닌 상호신뢰를 기반으로 축적된 사회적 자본이라고 볼 수 있어, 이에 대한 평가를 달리할 여지가 있다.

모델로 나아가고 있다는 점에서 정부주도형 민간협력 모델인 국내 제도와의 비교는 충분히 유의미함을 가지고 있으며, 국내외 제도를 각기 다른 영역에서 비교하는 것은 아니다.

116) 1인당 소득수준, 산업인구구조비율, 자원개발상황, 국제정치·경제관계, 경쟁적응력 등을 통해 프랑스, 미국 등으로 선진국으로 유형화하여 선진국형 마이크로크레딧 제도로 볼 수 있으나, 이들 국가의 마이크로크레딧 제도를 선진형으로 볼 수 있는지는 별개이다.

117) 대륙형, 유럽형, 아시아형 등으로 구분하여 대륙형 내에서의 ACCION USA, 유럽형 내에서의 프랑스 ADEI, 아시아 내에서 방글라데시 그라민뱅크를 살펴보는 경우 좀 더 거시적인 측면에서 각 제도를 바라볼 수 있을 것이다.

2. 향후연구방향

국내 마이크로크레딧 제도는 편익내용이 마이크로크레딧 취지를 잘 살리고 있으나, 지원대상, 전달체계, 재원 및 지원조건은 국외 제도보다 약하게 나타났다. 즉, 국외 제도는 국내 제도보다 대체적으로 지원대상, 전달체계, 재원 및 지원조건에 있어서 마이크로크레딧 적합도가 강하나, 편익내용에 있어서는 불리한 것으로 보인다. 창업자금을 용자받는 수요자 입장에서 유리한 제도는 편익내용이 마이크로크레딧 적합도가 높은 국내 제도라고 할 수 있으며, 그라민뱅크, ADEI, ACCION USA는 수요자보다는 공급자에게 유리한 방식으로 전개하고 있다고 볼 수 있다.

향후 국내외 마이크로크레딧 제도를 비교 연구함에 있어서 길버트와 테럴이 제시한 할당, 편익, 전달, 재원 각 선택의 차원간 상관관계 분석이 필요할 것으로 보인다. 특히, 편익내용과 재원흐름은 밀접한 연관을 갖고 있을 것으로 보인다. 예컨대, 편익내용은 대상자의 도덕적 해이 수준에 영향을 미치는 원인변수 중의 하나가 될 수 있으며, 재원흐름은 상환율, 연체율 등과 같은 결과지표로 나타나는 선택의 차원 때문이다. 이와 비슷하게 대출 및 운영재원 또한 편익내용과 밀접히 맞닿아 있다.

본 연구에서는 한국형 마이크로크레딧 제도의 발전 방향을 각 선택의 차원에서 논의하였으며, 지원대상 확대와 타겟대상 선정, 이자율 정책과 채권확보 정책 병행, 수행기관 컨트롤 타워 구축 및 전문성 강화, 안정적인 재원확보 및 자원연계 강화 등을 제시하였다. 한국형 마이크로크레딧 제도가 실제 현장에서 제대로 작동될 수 있도록 각 선택의 차원에서 도출된 대안이 정합성을 갖출 수 있도록 추가 연구가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 감사원(2011). 서민금융 지원시스템 운영 및 감독실태 감사보고서
- 감사원(2011). 저소득층 탈빈곤 지원대책 추진실태 감사보고서
- 국무총리실(2012). 사회보장심의위원회 2010년 빈곤실태조사결과 보도자료
- 금융위원회(2011). 서민금융 활성화 추진현황 및 향후계획 보도자료
- 남찬섭, 유태균(2010). Neil Gilbert, Paul Terrell 사회복지정책론 - 분석
틀과 선택의 차원. 나눔의 집
- 김규한, 정명기 외(2010). 한국에서의 마이크로크레딧과 정책과제. 신나
는 조합
- 김영순(2002). 지구화시대의 정책모방 : 미국, 영국, 한국의 근로연계복지
비교연구. 한국정치학회보
- 무하마드유누스(2002). 가난한 사람들을 위한 은행가. 세상사람들의 책
- 박동규(2009). 유럽연합의 마이크로크레딧 정책과 시사점. EU학 연구
- 박종현(2005). 한국형 소액 금융의 모색과 과제. 한국응용경제학회
- 백주왕(2008). A Study on the Microcredit Program in Bangladesh -
Focusing on Grameen Bank's Case. 학위논문
- 사회연대은행, 박종현(2010). 마이크로파이낸스의 이해와 실무. 한국금융
연수원
- 서울시(2012). '사람' 키워드로 한 시정운영 마스터플랜 발표 보도자료
- 신명호(2008). 한국 마이크로크레딧 제도의 방향과 자활공동체의 과제.
도시와 빈곤

심지홍(2010). 서민금융정책의 목표와 과제. 경상논총

이건호 외(2010). 금융해소를 위한 정책서민금융 개선방안. 한국금융연수원

이성수(2011). 마이크로크레딧(소액대출프로그램) 국제 비교연구. 학위논문

이성수(2006). 마이크로크레딧 신나는 조합 발전방안에 관한 소고

이종수(2006). 사회연대은행-빈곤층의 희망씨앗을 뿌리는 마이크로크레
딧. 민주화운동기념사업회

임원희(2006). 마이크로크레딧 제도에 대한 개관과 한국의 도입 현황 및
정책제언. 사회복지정책

정영순 외(2004). 미국 ACCION과 방글라데시 Grameen Bank의 소규모
용자지원 제도 비교분석.사회과학연구논총

정명기 외(2010). 세상을 변화시키는 마이크로크레딧과 함께 걷다. 신나
는 조합

정영순 외(2007). 소액창업업체의 생존에 관한 탐색적 연구

정영순(2008). 소액창업업체의 경제적 성과에 영향을 미치는 요인 연구

정영순 외(2009). 소액창업 지원 매니저의 역할 수행에 관한 탐색적 연구

정영순 외(2010). 소액창업 지원 서비스 이용에 영향을 미치는 요인 분석

정찬우(2008). 서민층 금융소외의 원인 및 정책 시사점. 주간 금융브리프

보건복지부(2011). 사회복지정책 분야 주요업무 참고자료

보건복지부(2005). 저소득층 창업활성화를 위한 연구. 보건복지부 연구용
역 보고서(사회연대은행)

보건복지부(2011). 자활기금 운용 활성화 방안 마련 추진 보도자료

보건복지부(2011). 자활기금 사용 실태조사 및 활성화 방안. 연구용역 보
고서(한국조세연구원)

보건복지부(2012). 2012 지방자치단체의 자활기금 활성화 추진계획

보건복지부(2012). 2012 자활사업안내

보건복지부(2012). 저소득층 융자사업 효율화 방안 연구. 연구용역 보고서
(한국채권연구원)

한국사회복지사협회(2011). 유럽 마이크로크레딧 기관 벤치마킹을 통한
한국형 마이크로크레딧 모델 및 발전방향 모색. 2011 사회복지사
해외연수

2. 국외문헌

Bill Burrus(2005). Lesson and Trend of Microcredit in the Unite
States. Accion USA 홈페이지

David Bornstein(2009). The price of a Dream : The Story of the
Grameen Bank

European Commission(2007). A European Initiative for the Development
of Micro-credit in Support of Growth and Employment,
Communication from the Commission to the Council, the
European parliament, the European Ecocomic and Social
Committe and the Committee of the regions, COM(2007),
Brussels

Jayo, B., Gonzalez, A. and Conzett, C.(2010). 2008-2009 Overview of
the Microcredit sector in the European Union. European
Microfinance Network

SAMN(2010). Prospects for investment in South Asian Microfinance,
South Asia Microfinance Network

3. 웹 사이트

감사원 홈페이지 <http://www.bai.go.kr>

그라민뱅크 홈페이지 <http://www.grameen-info.org>

금융위원회 홈페이지 <http://www.fsc.go.kr>

보건복지부 홈페이지 <http://www.mw.go.kr>

사회연대은행 홈페이지 <http://www.bss.or.kr>

신나는 조합 홈페이지 <http://www.joyfulunion.or.kr>

키바 <http://www.kiva.org>

프랑스 ADEI 홈페이지 <http://www.adie.org>

휴면예금관리재단 홈페이지 <http://www.smilemicrobank.co.kr>

ACCION USA 홈페이지 <http://www.accionusa.org>

Abstract

A Comparative Study on Microcredit Policies of Korea and Other Nations for the Low-Income Population

Baek Kyong-soon

Department of Public Policy

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

This study analyzed and compared various microcredit policies that support small business financing loans for individuals and families in the low-income bracket in Korea and other countries utilizing the framework for social welfare policy analysis. The main purpose of this study was to take an objective approach in analyzing Korea's microcredit policy, applying a critical eye, in turn, contributing to defining the future directionality of a Korean microcredit model.

Before comparing microcredit policies among Korea and other

countries, the study categorized the theoretic and political backgrounds of these policies in two ways, respectively, welfare through work and prevention of financial exclusion. Furthermore, the study reviews previous researches on microcredit policies to establish a comprehensive understanding of the policies.

Microcredit policies are generally defined as programs to promote self-reliance in low-income vulnerable population who do not have access to established financial institutions by providing them with small loans and follow-up management programs. Common characteristics found in microcredit policies such as, low interest rates and lack of collateral and guarantor should be recognized as additional considerations for vulnerable populations rather than essential aspects that constitute the policies.

The analysis framework chosen for this study was the dimensions of social welfare policy outlined by Gilbert and Terrell. The framework consists of four sections: allocation, benefits, delivery, finance, and each aspect was applied to analyze and compare the microcredit policies of Korea and abroad, focusing on areas such as beneficiaries, benefits, delivering organizations, provisions and financing mechanisms. Each policy was assessed based on its appropriacy to the definition and aimed purpose of the microcredit policy. Therefore, policies that best coincide with the aim of microcredit offer, high flexibility in scope of utilization and beneficiaries, low interest rates for a long term, near-zero collateral, strong private-government cooperation network and sound and sustainable financing for loans and operation costs.

To identify key characteristics of Korea's microcredit policies, the study first analyzed and compared major welfare programs employed by the Ministry of Health and Welfare and Miso Finance. The Ministry of Health and Welfare operates mainly three types of microcredit programs, namely, Growing Hope Bank Account, financial assistance for operating business and financing for starting small businesses. Although these microcredit programs are implemented under the same organization, the Ministry of Health and Welfare, Growing Hope Bank Account is beneficiary-centered, financial assistance for operating business focuses on stability and financing for starting small businesses concentrates on policy participants. Miso Finance posted similar appropriacy to the Growing Hope Bank Account program, yet, showed weaker appropriacy in flow of financing.

Korea's microcredit programs were devised to encourage self-support of low-income populations, taking a welfare-to-work policy approach, emplacing beneficial conditions for recipients, providing long-term, low interest and zero collateral loans. The programs are government-lead with cooperation from private companies, relying mostly on government funding to sustain its operation. Despite accommodating Korea's low-income recipients, Korea's programs have low repayment and high default rates, with a strong risk to entice moral laxity in delivering organizations and beneficiaries. Furthermore, the programs biggest limitation is that without stable government funding, Korea's microcredit programs cannot maintain financing for loans and operation costs to establish a sustainable Korean microcredit model.

The study compared Korea's policies to Grameen Bank, the founding bank of microcredit with a traditional microfinancing model, and other critical microcredit policies in advanced countries that emerged during the 1990s such as France's ADEI and ACCION USA. The study was able to reveal unique features of Korea's microcredit policies by comparing the policies of Korea and other countries. The comparison showed Korea lagging in appropriacy relative to other countries in delivering organizations, financing and provisions, but score higher in adequately conveying the purpose of microcredit in terms of benefits provided to the recipients. Grameen Bank has secure funding sources, provides loans that are necessary to productive activities and offers close aftercare to borrowers, well-suited the purpose of microcredit in terms of scope of utilization for beneficiaries, financing and provisions. On the other hand, ADEI and ACCION USA adopted a strong private-government partnership, supporting targeted populations, hence achieving higher appropriacy in provisions and delivering organizations.

The study overviewed Korea's microcredit policies taking a critical approach, and analyzed microcredit policies of Korea and other countries. Also, it provided the direction for a Korean microcredit policy using the four dimensions using the framework for social welfare policy analysis.

In conclusion, to establish a sustainable and vibrant microcredit model for Korea, firstly, recipients and target population benefiting from microcredit programs need to be widened, secondly, practical and realistic interest rates need to be emplaced along with securing

of bonds, thirdly, delivering organizations should establish a central control tower and enhance professionalism. Lastly, stable funding sources and resource supplies should be procured.

Keywords: Microcredit; low-income small business starting loans; financial exclusion; microloan; Self-sustainment program; financial assistance for operating business

Student Number: 2007-22264

日文抄録

低所得層の自立支援のための国内外の マイクロクレジット制度の比較研究

白鏡淳

行政學科(政策學 専攻)

ソウル大學校 行政大學院

本研究の目的は社會福祉政策の分析の枠を活用して低所得層の創業資金の融資支援のための国内外の主要マイクロクレジット制度を分析、比較して、韓國型マイクロクレジット制度が行くべき方向を模索するのである。

国内外マイクロクレジット制度の比較の前にマイクロクレジット制度の理論的制度的背景を大きく‘仕事を通じた福祉政策’と‘金融除外防止政策’という二つの側面から接近しながら追加的に先行研究を検討してマイクロクレジット制度の概念を察してみた。マイクロクレジット制度は制度内の金融機關を利用しがたい低所得層脆弱階層の自立支援を目的にする小額の事業資金を貸し出しして、事後管理プログラムを提供することであると定義できる。低い利子率、無担保、無保証の條件はマイクロクレジット制度を構成する必須要素というより脆弱階層に對する付加的な配慮として考えられる。

本研究の分析枠はギルバートとテレルが提示する社会福祉政策の分析枠組みとして割り当て(allocation)、給付(benefits)、インフラ(delivery)、財政(finance)四つの中で国内外のマイクロクレジット制度に適用して支援対象、給付内容、遂行機関、財源及び支援条件などを中心に分析、比較した。また各制度を評価する基準はマイクロクレジット制度の定義、趣旨に適合した基準にした。支援対象、活用範囲が弾力であればあるほど長期の低利、無担保に近いほど、民官協力のネットワークが強いほど、貸し出し及び運営財源が安定的に確保するほどマイクロクレジット制度の趣旨に合うものと判断できる。

まず、国内のマイクロクレジット制度の主要特徴を導出するために保健福祉部事業とミソ金融事業を分析、比較した。その後保健福祉部が推進している希望育てバンク、生業資金の融資事業、自活基金の創業支援事業など三つのタイプのマイクロクレジット制度を比較した。同一の政府機関で遂行するマイクロクレジット制度で、希望育てバンクは受益者を中心に動いていて、生業資金の融資事業は制度の安定性に焦点を置いていて、自活基金は制度の参加者に集中するモデルとして現れた。ミソ金融事業は希望育てバンク事業とマイクロクレジットの適合度がほぼ類似している水準であったが、財源の流れにおいては適合度が弱いと分析された。一方、国内マイクロクレジット制度は‘低所得層’に注目して、低金利、無保証、無担保の信用貸し出しを志向していることが表れた。

国内制度の特徴をもっと明確に把握するためにはマイクロクレジット制度の嚆矢であり典型的なモデルであるグラミン銀行と1990年代前後に登場した先進国のモデルであるフランスADEI、ACCION USAを国外主要マイクロクレジット制度として国内制度と比較した。

国内マイクロクレジット制度は国外制度より遂行機関、財源及び支援条件の項目でマイクロクレジット適合度が低く現れたが、給付内容においてはマイクロクレジット制度の趣旨をより良く活かしていることがわかった。自ら財源を確保して生産的活動に必要な範囲の中で融資を支援し、人を中心にした密着型事後管理を実施するグラミン銀行は支援対象の細部項目の中で活用範囲と財源及び支援条件でマイクロクレジットの適合度が高いと言える。ターゲット対象を支援して、民官協力パートナーシップ制度を導入しているADEI, ACCION USEは支援対象の中で支援基準と遂行機関の項目で他制度より適合度が高いと言える。

国内外マイクロクレジット制度分析、比較結果を反映して、本研究の分析枠組みの四つの選択の次元で韓国型マイクロクレジット制度が進むべき方向を提示した。韓国型マイクロクレジット制度の定着と活性化のために一つ目はマイクロクレジットの支援対象の拡大及びターゲット対象支援し、二つ目は利子率の政策と債権確保政策の並行、三つ目は遂行機関のコントロールタワーの構築及び専門性の強化、四つ目は安定的な財源確保及び支援連携強化が必要である。

キーワード： マイクロクレジット、低所得層の創業資金、
小額の融資支援、自活事業、ミソ金融、グラミン銀行

学番：2007-22264